MONTAGNA OGGI

Editore: UNCEM - V. Palestro, 30
00185 Roma - Anno XLIII, Luglio 1997

Spedizione in A. P. TARIFFA AGEVOLATA TABELLA B
Comma 27 Art. 2 Legge 28/12/95 n. 549 - n.7/97 - Torino - Taxe perçue
Presidente Comitato di Redazione: Guido Gonzi - Direttore: Renzo Mascherini

7



IL MONTANARO d'Italia

Punti di vista, proposte ed opinioni espressi in articoli firmati impegnano esclusivamente i loro autori e non l'azione dell'UNCEM.

Direttore: **Renzo Mascherini**
Direttore responsabile: **Bruno Cavini**
Comitato di redazione:
Guido Gonzi,
Presidente dell'UNCEM
Lucio Cangini, vice Presidente Delegato;
Bruno Bosatelli,
Valerio Prignacchi,
Vice Presidenti dell'UNCEM;
Maurizio Donati,
Maria Assunta Paci
Lido Riba
Antonio Sciulli
capi gruppo del Consiglio Nazionale dell'UNCEM;
Bruno Cavini, Segretario Generale.

Segreteria di redazione:
Franco Bertoglio
Massimo Bella

Proprietà - Editore - Redazione UNCEM
00185 ROMA - Via Palestro 30
Tel. 06/44.41.381 - 44.41.382
Fax 06/44.41.621
Autorizzazione Tribunale di Roma
n. 87/82 del 27.02.1982

Abbonamenti presso
S.T.I.GRA S.A.S. Editrice
Str. Del Pavarino, 35 - 10132 Torino
Tel. 011/899.11.75 - 899.09.43
Fax 011/899.49.27
Conto Corrente Postale n. 23843105

Abbonamento 1997 (11 numeri)
L. 45.000 - Estero L. 50.000
Un numero L. 4.500
Arretrati il doppio
(IVA compresa)

Stampa: Litografia Geda - Torino

NORME PER I COLLABORATORI
Tutto il materiale e la corrispondenza relativa devono essere indirizzati presso la redazione della rivista a Roma - via Palestro, 30.
Eventuali estratti (a spese dell'autore) possono essere richiesti all'atto dell'invio del materiale. Le bozze vengono corrette dall'Editore.

La Rivista viene inviata a tutti i Comuni ed Enti montani associati all'UNCEM. Per abbonamenti ulteriori rivolgersi alla STIGRA Editrice.

Il fascicolo contiene pubblicità inferiore al 40%



Associato all'Unione Stampa Periodica Italiana

MONTAGNA OGGI

IL MONTANARO d'Italia

RIVISTA MENSILE DELL'UNIONE NAZIONALE COMUNI COMUNITÀ ENTI MONTANI

ANNO XLIII - N. 7 LUGLIO 1997

SOMMARIO:

In copertina: Cadore - Monte Antelao - Foto di Bortolo De Vido

❑ Il 4 giugno il Ministro delle Risorse agricole, alimentari e forestali, Michele Pinto, ha scritto al presidente dell'UNCEM, che aveva rivolto un **appello al Governo sulle difficoltà della montagna:**

"Caro Presidente,

ho ricevuto copia dell'appassionato messaggio da Lei inviato al Presidente Prodi sulle "nuove" difficoltà della montagna.

Condivido pienamente le ragioni esposte e che avevo già avuto occasione di apprezzare, ascoltando il Suo intervento in sede di conferenza Stato-Città-Autonomie.

Non mancherò di svolgere ogni possibile intervento a sostegno delle proposte che formula".

❑ Il 10 giugno ha avuto luogo a Roma la riunione della **Conferenza dei Presidenti delle Delegazioni UNCEM.**

Il Presidente nazionale Guido Gonzi ha relazionato anzitutto sul panorama del dibattito che si va sviluppando nel mondo delle Autonomie, con specifico riferimento al proliferare di iniziative associazionistiche locali tendenti a marginalizzare anche l'UNCEM e l'attività che l'Unione sta portando avanti. Sul tema, è stato richiesto uno stretto collegamento tra sede nazionale e Delegazioni regionali, per sviluppare le opportune azioni anche a livello locale.

Tra gli altri argomenti trattati: l'attività della Commissione Bicamerale e le proposte relative dell'UNCEM; l'applicazione della legge *"Bassanini"* n. 59/97 e n. 127/97; le modifiche alla legge n. 142/90 (Atto Senato n. 1388); l'autonomia scolastica; iniziative sulle problematiche dei piccoli Comuni, sulle quali ha riferito il Vicepresidente Valerio Prignachi; iniziative sulla soppressione o riduzione dei servizi pubblici in montagna.

❑ Il 17 giugno il Presidente dell'UNCEM Guido Gonzi e il Segretario generale Bruno Cavini hanno partecipato alla seduta della **Conferenza Stato-Città e Autonomie locali**, presso la Presidenza del Consiglio.

Tra gli argomenti all'o.d.g.: esame dello schema di decreto legislativo per il riordino dei trasferimenti erariali agli enti locali (ai sensi dell'art. 1, comma 175, della legge n. 662/96), del quale abbiamo parlato su queste pagine con riferimento ai contenuti e alle proposte UNCEM per Comuni e Comunità montane; comunicazioni del Ministro Bassanini sulla legge n. 59/97; esame del Documento di programmazione economica e finanziaria del Governo; discussione sui problemi applicativi della legge n. 97/94 sulla montagna, già rinviata in precedenti sedute e di cui si è pubblicato nel precedente numero di *"Montagna Oggi"* il documento illustrativo predisposto dall'UNCEM.

❑ Il 19 giugno si è **svolto a Roma il Consiglio nazionale dell'UNCEM.**

All'o.d.g. i seguenti argomenti:

1) Comunicazione sulla Direttiva del Presidente del Consiglio su: *"Azioni volte a promuovere l'attribuzione di poteri e responsabilità alle donne, a riconoscere e garantire libertà di scelte e qualità sociale a donne e uomini"*;
2) Relazione sull'attività della Commisione Bicamerale per la riforma della 2ª parte della Costituzione, sul disegno di legge del Governo per la modifica della legge 142/90, sui provvedimenti *"Bassanini"* (leggi n. 59 e n. 127/97);
3) Iniziativa dell'UNCEM per i servizi delle popolazioni montane;
4) Proposte di modifica del Trattato di Maastricht;
5) Modifica allo Statuto dell'Unione per il riconoscimento del Consorzio dei Comuni Trentini;
6) Quote associative UNCEM per il triennio 1997/99;
7) Conto consuntivo 1996: approvazione;

Il Consiglio nazionale ha tra l'altro approvato due ordini del giorno (pubblicati in questo numero), uno sulle tariffe promozionali in montagna per il servizio INTERNET e l'altro sul carico fiscale del combustibile da riscaldamento in montagna, oltre ad una mozione d'ordine unitaria sui lavori della Bicamerale, decidendo al riguardo lo svolgimento a breve di un Consiglio straordinario.

❑ Il 20 giugno si è tenuto a Roma il **Convegno nazionale organizzato dall'UNCEM** sul tema: **"La nuova disciplina della programmazione negoziata"**, voluto dall'Unione per sollecitare un nuovo protagonismo progettuale da parte delle Amministrazioni locali della montagna attraverso gli strumenti messi a disposizione dalla vigente normativa: dai patti territoriali a contratti d'area e di programma.

Hanno svolto le relazioni il Presidente dell'UNCEM Guido Gonzi; la dottoressa Patrizia Bitetti, Direttore Dipartimento Attuazione e Programmazione Economica del Ministero del Bilancio, sul tema: *"Dalla legge finanziaria 1997 alla delibera CIPE del 21 marzo '97: intesa istituzionale di programma, patti territoriali, contratti d'area, contratti di programma"*; il dr Silvano Veronese, Vicepresidente del CNEL, sul tema *"Il ruolo del CNEL"*; ha svolto le conclusioni il prof. Giorgio Macciotta, Sottosegretario di Stato al Ministero del Bilancio.

Per ragioni di spazio, riprenderemo l'argomento sul prossimo numero.

FINALMENTE UN SOTTOSEGRETARIO ALLE POLITICHE PER LA MONTAGNA: È L'ON. PROF. GIORGIO MACCIOTTA

La lettera del Ministro Ciampi al Presidente Gonzi in data 26 giugno 1997

«Si fa riferimento alla nota n. 1124 del 30 aprile 1997 con la quale Lei illustra la rilevanza dei problemi della montagna e le motivazioni in base alle quali ritiene necessario che presso il Ministero del Bilancio, ove è già operante un Comitato tecnico interministeriale per la montagna (CTIM) istituito per la completa e coordinata esecuzione della legge 31.1.1994 n. 97 (Nuove disposizioni per la montagna), sia istituito anche un preciso punto di riferimento politico per la montagna.

A tale proposito Le comunico che con recentissimo decreto del 18 giugno 1997, in corso di registrazione alla Corte dei Conti, ho delegato il Sottosegretario di Stato Prof. Giorgio Macciotta a seguire i problemi connessi con la politica della montagna ed in particolare a coordinare l'attuazione della legge n. 97 del 31 gennaio 1994".

Guido Gonzi

ESTATE TORRIDA ANCHE IN MONTAGNA



Come sempre siamo altalenanti tra la viva soddisfazione per i risultati conseguiti e la crescente preoccupazione per pericoli incombenti.

Siamo arrivati al tavolo di Palazzo Chigi per prendere parte alle riunioni della Conferenza Stato-Città-Autonomie locali e, di più, la legge Bassanini ha ora previsto un decreto legislativo di riorganizzazione della Conferenza che dovrebbe vederci presenti a più ampio titolo.

E, da ultimo, abbiamo raggiunto un obiettivo da tempo considerato prioritario: il Ministro del Bilancio Ciampi ha delegato il proprio Sottosegretario prof. Giorgio Macciotta "a seguire i problemi connessi con la politica della montagna ed in particolare a coordinare l'attuazione della legge n. 97 del 31 gennaio 1994".

Una delega ampia che consente, da un lato, di ridare peso ed operatività al Comitato tecnico interministeriale per la montagna esistente presso il Bilancio e, dall'altro, di avere un forte punto di riferimento politico per tutte le implicazioni delle azioni riguardanti la montagna, per di più un Ministero (Bilancio e Tesoro sono stati unificati da una legge recentissima) di grande peso decisionale e di valenza generale.

Nel mentre rinnoviamo al prof. Macciotta il più vivo augurio per il suo nuovo carico di lavoro, non possiamo che esprimere a nostra volta l'assicurazione di un forte impegno personale e dell'Unione per costruire un rapporto di concreta collaborazione e di proposta positiva sui temi per i quali la nostra conoscenza fa riferimento ad anni di presenza e di rapporto con le più varie realtà montane del Paese.

Siamo andati molto bene con i due "Bassanini" *ponendo il primo, con Regioni, Comuni e Province, le Comunità montane nelle condizioni di essere considerate soggetti in grado di acquisire trasferimenti di funzioni dallo Stato e dalle Regioni, in pratica applicazione - ci auguriamo - del principio di sussidiarietà e non, come l'esperienza del passato suggerisce, del sistema per il quale il più forte si prende l'intero mazzo anche se poi non può, o non sa occuparsene.*

La legge 127, per la parte di modifica della legge 142/90, offre sempre alle Comunità montane possibilità di utile modifica di norme interne di organizzazione ed ai Comuni in generale linee complessive di ristrutturazione del proprio modo d'essere anche nei rapporti con i cittadini che, se colte con intelligenza superando timori ed interessi di bottega di qualche burocrazia locale, daranno a Sindaci ed amministratori possibilità reali di "ricostruire" *i loro enti con vantaggi per tutti.*

Ma c'è la Bicamerale! Scrivo queste note pressato dai tempi della tipografia quando ne farei volentieri a meno non essendo del tutto chiaro il giudizio sul testo varato dalla Commissione e, soprattutto, quali linee di azione sia opportuno seguire per impedire che un processo utile per la montagna italiana avviatosi nel 1971 sia ineluttabilmente azzerato da poche righe (o dalla assenza di poche righe) nel nuovo testo costituzionale.

La guerra tra le grandi città e le Regioni è in pieno corso e, se le stesse Province faticano a difendersi, è facile intendere la difficoltà in cui si dibatte chi cerca risultati positivi per Comuni montani e Comunità montane.

Va innanzi tutto notato che il testo della Bicamerale non assegna allo Stato la funzione di determinare le regole della montanità. Chi se ne occuperà? L'Unione Europea (vedasi Reg. 910/1997), o le Regioni, o nessuno? E poi? La Bicamerale riuscirà nell'impresa di spianare i monti che il profeta però riservava ad altri?

Ovvero, secondo la moda di oggi, la montagna diverrà "virtuale"?

Ammettendo che si salvi dal grande processo di rinnovamento la montagna, non potendo la Bicamerale far saltare l'ultima parte dell'art. 44 della Costituzione, cosa ne sarà delle Comunità montane?

Solo associazioni di Comuni per lo svolgimento di funzioni comunali, ovvero ancora legittimate ad occuparsi di politica della montagna?

Si possono nominare sul testo costituzionale o sono da rintracciare tra bizantinismi verbali?

Chi ha poteri legislativi su di esse: Parlamento o Consiglio regionale?

Ovvero sono i Comuni totalmente arbitri della loro esistenza e del loro destino con modifiche ovvie ad ogni rinnovo del Sindaco di Comuni che votano fuori turno?

Ora posso solo rassicurare i nostri lettori che ce ne stiamo occupando con il massimo impegno ed in tutta unità tra le diverse parti politiche. Ma nessuno si stupisca se alla fine di questa torrida estate ci vedessimo costretti a chiamarvi tutti ad una vera e propria mobilitazione. ■

Ugo Boccacci

DROGA: DALLA DIPENDENZA ALLA LIBERTA', PERCORSI...

Si è svolto in maggio, su questo tema, un interessante Convegno a Roccavione (CN), organizzato dal Comune in collaborazione con la Comunità montana Valli Gesso, Vermegnana, Pesio, che gestisce i servizi socio-assistenziali su delega di 9 dei suoi 10 Comuni.

All'incontro era presente, in rappresentanza del Governo, il Ministro della Solidarietà sociale on. Livia Turco.

Qui pubblichiamo l'intervento del Presidente della Comunità montana.

La Comunità montana Valli Gesso, Vermegnana e Pesio dal 1° gennaio del corrente anno gestisce i servizi socio-assistenziali ai sensi dell'art. 13 della L.R. 62/95, su esplicita delega ad essa conferita da 9 dei 10 Comuni che la compongono.

La Comunità montana ha accettato tale delega per due motivi fondamentali:

- perché si è convinti sostenitori che l'Ente Comunità montana sia e debba diventare sempre di più una Agenzia di Servizi a favore dei piccoli Comuni di Montagna in quanto essa è per legge soggetto istituzionale privilegiato e deputato alla gestione dei servizi in montagna in forma associata;
- perché sia la legge dello Stato sulla Montagna, la 97/94, sia quella regionale applicativa, la 72/95, prevedono proprio che le CC.MM. siano particolarmente attente ai problemi sociali della popolazione anziana e di quella giovanile nonché alla problematica relativa ai portatori di handicap.

Ed è proprio per questi motivi che, con molta attenzione ai problemi di queste due categorie sociali, è in corso di predisposizione un documento programmatico sull'attività socio-assistenziale della C.M. che la giunta sta predisponendo insieme ai Sindaci ed al personale sociale in collaborazione con alcuni consulenti esterni.

Tale documento intende *"fotografare"* lo stato di fatto dei servizi sociali presenti sul nostro territorio onde poter dare risposte concrete ed immediate alle necessità emergenti, dando, agli interventi pubblici, le giuste priorità determinate, anche, dalle contenute risorse finanziarie.

In questi quattro mesi di gestione dei servizi socio-assistenziali inevitabilmente ci siamo scontrati più volte con la burocrazia e con le difficoltà economiche ma stiamo cercando di dare, anche se con un po' di fatica, un volto nuovo al servizio socio-assistenziale soprattutto a livello distrettuale.

Abbiamo fornito i distretti di mezzi di trasporto e di mezzi informatici necessari; stiamo concordando con i Comuni sedi distrettuali più decorose; stiamo instaurando con il *"Consorzio Alpi Marittime"* corretti rapporti per definire in modo concreto e trasparente la gestione dei servizi a favore dei portatori di handicap.

Stiamo soprattutto imparando, come amministratori pubblici, la complessità dei servizi sociali, della loro storia, delle loro regole, e soprattutto della loro unicità e tipicità in un territorio montano.

Ed è per questi motivi che la Comunità montana ha accolto, di buon grado, la proposta del Sindaco di Roccavione, Germana Avena, e del Dott. Clerico, Consigliere del Comune di Limone Piemonte, di realizzare, a Roccavione, questo Convegno su un tema che purtroppo è un *"grosso"* problema anche per una realtà periferica e di montagna come il territorio di questa Comunità.

È nostro interesse realizzare, insieme ai Comuni, altri Convegni monotematici che interessino i servizi socio-assistenziali per conoscere meglio i problemi, discuterne con persone qualificate e quindi cercare di trarne indicazioni valide per dare delle risposte positive alla loro soluzione.

COMUNE DI ROCCAVIONE
COMUNITA' MONTANA
VALLI GESSO - VERMENAGNA - PESIO

Convegno

DROGA:
dalla dipendenza
alla libertà,
percorsi...



Sabato 17 maggio 1997

ROCCAVIONE
SALONE CONSIGLIO
MUNICIPIO - VIA S. CROCE, 1

Hanno sostenuto l'iniziativa la Provincia di Cuneo ed i Comuni di Boves, Chiusa Pesio, Entracque, Limone Piemonte, Peveragno, Roaschia, Robilante, Roccavione, Valdieri e Vernante

RIUNITO IL 19 GIUGNO IL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'UNCEM

Una mozione d'ordine e due o.d.g. per Bicamerale, tariffe Telecom e carico fiscale sul riscaldamento in montagna

LA MOZIONE D'ORDINE DEI GRUPPI ULIVO E POLO SULLA BICAMERALE

Il dibattito che si sta svolgendo in Commissione Bicamerale pone all'UNCEM, come ad altre Associazioni delle Autonomie locali, l'inderogabilità di una rivisitazione-reimpostazione (urgente quanto tempestiva) delle rispettive politiche e dei rispettivi modi d'essere istituzionali.

Occorre quindi un raccordo permanente, che congiunga art. 44 Cost., legge n. 97-94, legge *"Bassanini"* n. 59-97, testo D'Onofrio sulla *"forma di Stato"*, finalizzato a proporre coerenza d'obiettivi.

I Gruppi UNCEM dell'Ulivo e del Polo presentano una MOZIONE D'ORDINE al Consiglio Nazionale odierno sui seguenti punti:

- Convocazione di un Consiglio straordinario, allargato a: Delegazioni UNCEM, Consulta permanente (art. 20 Statuto), Commissioni consiliari, CNEL, sul testo D'Onofrio disciplinante la *"forma di Stato"*;
- Comunità montane, Città e Aree metropolitane per l'interdipendenza territoriale;
- Modularità istituzionale dei Comuni montani e Carta dei Sindaci dei Comuni montani;
- Tavolo di confronto per la Federazione delle Associazioni delle Autonomie locali;
- Approfondimento con le Commissioni consiliari UNCEM, da riportare in Consiglio nazionale, su:

1. Riordino dei trasferimenti erariali agli Enti locali;
2. Sviluppo economico molecolare nei territori montani.

Il Consiglio nazionale UNCEM

DÀ INFINE MANDATO alla Giunta esecutiva e alla Presidenza di assumere tutte le iniziative coerenti con il quadro delle proposte istituzionali dell'UNCEM. ■



Arrampicata libera al Rocchino di Cavrenno. Foto di Mario Vianelli

L'ORDINE DEL GIORNO SULLE TARIFFE TELECOM

CONSIDERATO che il Ministero delle Poste e Telecomunicazioni ha in fase di predisposizione il decreto di modifica delle tariffe telefoniche promozionali per comunicazioni verso i fornitori di servizi della rete Internet;

POSTO che lo sviluppo della telematica e della rete Internet è di fondamentale importanza per il Paese, in particolare per la situazione in cui versano i territori montani, ove le difficoltà oggettive delle comunicazioni suggeriscono una accorta politica di promozione e di diffusione dei servizi in rete per lo sviluppo delle condizioni economiche e sociali di tali aree, al fine di attenuare i disagi oggi presenti e affermare il principio delle pari opportunità da offrire a tutti i cittadini sull'intero territorio nazionale;

VALUTATE le disparità in essere relativamente alle tariffe del servizio Internet, che allo stato penalizzano le comunicazioni extraurbane;

RICONOSCIUTA l'esigenza di fornire ai residenti della montagna pari opportunità in un settore decisivo come quello in esame, attraverso tariffe promozionali Internet in grado di evitare gli oneri proibitivi delle chiamate interurbane per coloro che non hanno un fornitore nella propria rete urbana, oltre che attraverso un processo di modernizzazione delle centrali Telecom;

RAVVISATA quindi l'urgenza di giungere ad una soluzione che faciliti la reale ed economica fruizione dei servizi su rete Internet anche da parte dei cittadini residenti in territorio montano, in modo che tutte le comunicazioni verso un numero telefonico di fornitore di informazioni Internet o di servizio telematico vengano considerate urbane ed agevolate;
Il Consiglio nazionale dell'UNCEM

CHIEDE

al Governo e al Parlamento un forte impegno per la modernizzazione delle centrali Telecom e per l'introduzione nel richiamato decreto per tariffe promozionali Internet (lett. b della tab. 1 allegata alla bozza del decreto medesimo) di una disposizione del seguente tenore:
b) Alle comunicazioni svolte verso un numero telefonico di fornitore di informazioni Internet e/o di servizio telematico si applicano le tariffe delle comunicazioni urbane ridotte del...%. ■

L'ORDINE DEL GIORNO SUL CARICO FISCALE DEL RISCALDAMENTO IN MONTAGNA

PRESO ATTO del pesante carico fiscale sul prezzo del combustibile da riscaldamento, che non ritrova pari riscontro in alcun altro stato dell'arco Alpino e dell'alta incidenza della tassazione sul costo del metano che ha raggiunto livelli oltre il 50%;

DATO ATTO che tale situazione si traduce per le popolazioni montane del nostro Paese in evidente disparità di trattamento rispetto ai residenti in province dove, in relazione alle condizioni climatiche, i consumi sono notevolmente più contenuti;

ATTESO che la popolazione montana ancora residente è costretta a convivere con il progressivo dissesto idrogeologico, accentuato proprio dallo sfruttamento delle acque per necessità energetiche nazionali, e che tale onere è annualmente sopportato per almeno sei/sette mesi, traducendosi di fatto in un aggravio di carico fiscale, profondamente ingiusto, che incide sensibilmente sui redditi familiari e nei costi d'esercizio delle attività economiche, con pesanti conseguenze per le fasce sociali più deboli della popolazione, quali gli anziani, e gravi conseguenze sul piano economico;

DATO ATTO ancora che il costo evidenziato incide pesantemente anche sui bilanci delle Amministrazioni locali, già gravemente in difficoltà data la scarsità delle risorse, a fronte della necessità di garantire i servizi alla comunità;

RILEVATO che il 2° comma dell'art. 10 della legge 31/1/94, n. 97 *"Nuove disposizioni per le zone montane"* prevede la possibilità di concessione di una riduzione del sovraprezzo termico sui concumi domestici dei residenti e sui consumi relativi ad attività produttive;

CONSIDERATO che la direttiva 92/c 48/08 del Consiglio delle Comunità Europee fissa l'aliquota dell'accisa sul gasolio da riscaldamento nell'ambito di valori minimi;

RILEVATO che la direttiva 92/c 44/23 del Consiglio delle Comunità Europee stabilisce un riavvicinamento dell'aliquota IVA per i prodotti energetici per riscaldamento e illuminazione che non può essere superiore al 9%.

ALLA LUCE DI TUTTO CIÒ, nella considerazione che in tutti gli altri Stati Europei il gasolio è considerato un bene socialmente primario e che ovunque esistono aliquote fortemente differenziate tra gasolio da trazione e quello da riscaldamento;
Il Consiglio nazionale dell'UNCEM

INVITA

Il Governo ed il Parlamento ad attuare ogni utile iniziativa per il riconoscimento della specificità dell'area montana;

EVIDENZIA

la necessità che sia data immediata attuazione al secondo comma dell'art. 10 della legge 97/94, in conformità ai contenuti delle direttive del Consiglio delle Comunità Europee n. 92/c 48/08 e 92/c 44/23, attraverso una generale diminuzione del carico fiscale di tutte le fonti di riscaldamento nelle zone montane affinché sia data pari opportunità sia a chi vive in montagna, rispetto a chi vive in pianura, ed altresì che vi sia parità di condizioni con le altre popolazioni europee. ■



Federico Lottersberger

LA VOCE SALVATA

Dalla solitudine dei *"Mócheni"* della Valle del Fersina

Il Museo degli Usi e dei Costumi della Gente Trentina e l'Istituto Culturale Mócheno-Cimbro (*) hanno pubblicato un'opera che rappresenta un contributo sostanziale ed esemplare per *"il riconoscimento, la conservazione e la promozione dell'identità culturale e sociale della popolazione residente"*, ai sensi della Convenzione delle Alpi (art. 2, com. 2, let. a).

L'edizione, per ora solo italiana, reca il titolo: *"Identità musicale della Val dei Mócheni. Cultura e canti tradizionali di una comunità alpina plurilingue"*. Su oltre 650 pagine patinate di grande formato e mediante numerose fotografie e un CD, l'autore Renato Morelli (autore e regista di documentari presso la sede RAI di Trento) espone, con sistematicità scientifica e in maniera oggettiva ed esauriente, le sue ricerche etnomusicologiche e registrazioni sul campo, insieme ai relativi studi e rilevamenti esistenti sia sull'intero arco alpino sia sul territorio specifico. A ciò concorre, in particolare, il saggio storico-etnomusicologico *"Il patrimonio canoro popolare germanofono della Valle del Fersina"*, in cui Gerline Haid (direttrice dell'Istituto di ricerca etnomusicologica presso l'Università di musica e arti rappresentative a Vienna) rileva, tra l'altro, l'eccezionalità del lamento funebre come degli altri documenti nella madrelingua originaria dei Mócheni.

Il lamento funebre lo registrai nel 1969, nell'ambito di una ricerca etnomusicologica sul campo, presso l'Università di Trento. Il libro qui presentato lo ripropone, con gran parte delle altre mie registrazioni, ad una nuova e più ampia percezione e diffusione; non da ultimo - come auspico - a favore della stessa popolazione di oggi e di domani. Tra le registrazioni si trovano inoltre molti racconti, testimonianze di storia vissuta, che ancora



Rosa Corn nella sua cucina

(*) **Museo degli Usi e dei Costumi della Gente Trentina**
38019 S. Michele all'Adige (TN)
Tel. 0461/650314 - Fax 0461/650703
Istituto Culturale Mócheno-Cimbro
38050 Palù del Fersina (TN)
Tel./Fax 0461/550073
(Prezzo del libro: L. 100.000).

attendono e meritano una pubblicazione. Nell'occasione desidero ricordare particolarmente l'allora parroco di Fiorozzo, Padre Hoffer, che mi ha guidato sul campo. A partire dal mio primo incontro con l'anziana contadina Rosa Corn, a cui debbo le diverse versioni del lamento funebre e la maggior parte degli altri documenti nella madrelingua originaria dei Mócheni. Essa si fa risalire ad un insediamento medievale di minatori nella piccola valle tra le montagne a nordest di Pergine (*"Fersina"*), dove l'isolamento geografico e sociale le permettevano di sopravvivere soltanto attraverso la tradizione orale.

Un'immagine suggestiva, ancora sostanzialmente valida al tempo della mia ricerca, ci traccia lo scrittore austriaco, Robert Musil, nel suo racconto *"Grigia"* (*"Tre donne"*, 1923): ...*"Strane persone, peraltro, vivevano in questa valle... e si trovavano ancora oggi, scagliati come una pietra tedesca, corrosa dal tempo, tra gli italiani. Il modo del loro vivere antico l'avevano metà conservato e metà dimenticato, e ciò che ne avevano conservato non lo comprendevano forse nemmeno loro stessi ... Così erano queste donne. Le loro gambe erano piantate in brune sottane di lana con bordi larghi una mano, di color rosso, blu o arancione, e i veli, che portavano sul capo e incrociati sul petto, erano di modesto panno stampato con ornamenti di fabbrica alla moda, ma qualcosa nei colori o nella loro distribuzione rimandava lontano nei secoli degli antenati. Ciò era molto più antico dei soliti costumi contadini, perché era solo uno sguardo, attardato, pervenuto attraverso tutto questo tempo, arrivato sfocato e debole, ma lo si sentiva tuttavia chiaramente addosso, guardandole"*.

L'importanza complessiva dell'opera - premiata, nel maggio scorso, con il *"Cardo d'Argento"* del Festival cinematografico della montagna di Trento - è costituita proprio dal fatto di essere ancora riuscita a rilevare e a rendere percettibile con fedeltà storica tutta la stratificazione e ampiezza del patrimonio canoro dei Mócheni. Al riguardo è caratteristico che e come i Mócheni stessi si siano *"appropriati"* del tedesco come dell'italiano: non solo per la loro appartenenza alla provincia di Trento, da sempre di lingua italiana, ma anche per la passata appartenenza di questa provincia all'impero asburgico, nonché per la necessità di trovarsi il pane fuori dalla valle, sia come ambulanti (*"Krumer"*), soprattutto nel Sud-Tirolo, sia come emigranti stagionali (pastori) in altre regioni italiane del centro-nord, o più a lungo, ma mai definitivamente, fino ad oltreoceano.

Significativo è il nome *"Mócheni"*, che è stato evidentemente *"addossato"* alla popolazione della Valle del Fersina: mocheni = mochen i = mache ich = faccio io. La loro parola, alla ricerca del lavoro, diventa il loro essere, nella lingua degli altri.

Allo sfondo o - più precisamente - nel profondo: una madrelingua *"senza padre"*, che può essere ancora avvertita nel canto, persino quando nell'isolamento sia venuta meno la sua forza di essere parlata e compresa.

I Mócheni si sono però portati a casa di più i canti delle *"patrie"* distanti, facendoli propri insieme ai canti nella loro madrelingua originaria e ai canti, anche in latino, delle feste ecclesiali più popolari: testimonianze di un mondo interno ed esterno, che hanno assunto un'identità propria, unendosi l'uno all'altro, nella loro vita.

L'affermazione della propria identità i Mócheni la dimostravano concretamente nel corso delle mie visite nelle loro case, nel 1969, non possedevano televisori e pochi apparecchi radiofonici, mentre avevano spesso dei registratori, pur modesti, con cui riprendevano, soprattutto durante l'inverno, quando le famiglie erano maggiormente unite, i brani più diversi cantati da loro nell'occasione, per riascoltarli ripetutamente durante l'anno.

Una pluralità di culture ha trovato così nella loro forma espressiva, indipendente dalla scrittura e più immediata, del canto una casa comune, formando un patrimonio canoro storico proveniente da diverse aree linguistiche, successivamente e contemporaneamente.

I Mócheni erano pertanto diventati custodi eccezionali di un patrimonio canoro tipico dell'intero arco alpino. Un esempio particolare è rappresentato dal Canto della Stella (*"Stéla"*), al quale è dedicata una parte consistente della ricerca e del libro di Renato Morelli.

Un altro merito sostanziale del libro - che dovrebbe quanto prima ottenere una edizione e diffusione nell'area germanofona - consiste nelle numerose trascrizioni verbali e musicali, spesso per la prima volta, con le quali la stessa madrelingua originaria dei Mócheni diventa riproducibile, permettendo di conferire ad essa un valore culturale vivo nel tempo.

Già questo libro e la grande partecipazione popolare alla sua presentazione, il 13 aprile scorso a Palù del Fersina, poi la sua premiazione, peraltro insieme ad un'opera sui Valser, e la mostra sulle *"minoranze"* dell'arco alpino, sempre nell'ambito del Festival internazionale del cinema della montagna a Trento, nonché le iniziative culturali specifiche da parte di diverse organizzazioni e istituzioni, tra cui il Club Alpino e le Comunità montane (la più recente: il *"Premio Lessinia - Etnie in Italia"*, Curatorium Cimbricum Veronese, luglio 1997), esprimono un crescente e fondato interesse. Questo si era manifestato ufficialmente per la prima volta nel quadro della Convenzione delle Alpi, mediante la conferenza e la risoluzione di Belluno, nel giugno 1996, con cui si avanzò la proposta di predisporre finalmente un Protocollo di attuazione della Convenzione delle Alpi nel campo della *"popolazione e cultura"*, come da essa previsto.

Accanto ai grandi gruppi linguistici tedeschi, italiani, francesi e sloveni, nonché alle loro articolazioni differenziate sul piano nazionale, regionale e, non da ultimo, transfrontaliero, i Ladini e i Retoromani, gli Occitani e i Valser, i Cimbri e i Mócheni rappresentano in modo particolare una diversità culturale, da non percepire come ostacolo alla reciproca comprensione, bensì come ricchezza, la quale soltanto può rendere le Alpi una terra da difendere in comune. In questo senso bisogna superare il concetto delle *"minoranze etniche"*, limitato alla loro posizione nel rispettivo contesto nazionale, per giungere ad un più ampio riconoscimento delle *"comunità culturali storiche"* come tali nel loro contesto complessivo, oltre i confini nazionali, dell'intero arco alpino.

Il libro qui presentato offre uno dei tanti esempi di quanto sia divenuto urgente che si costruisca un ponte dalla ricerca scientifica e dalle iniziative locali ad impegni e misure efficaci degli Stati delle Alpi e della Comunità Europea. ■

AI LETTORI

Come di consueto, il prossimo mese "Montagna Oggi" non uscirà, a causa delle ferie.

Riprenderemo con il n. 8 (agosto/settembre) che uscirà nel mese di settembre.

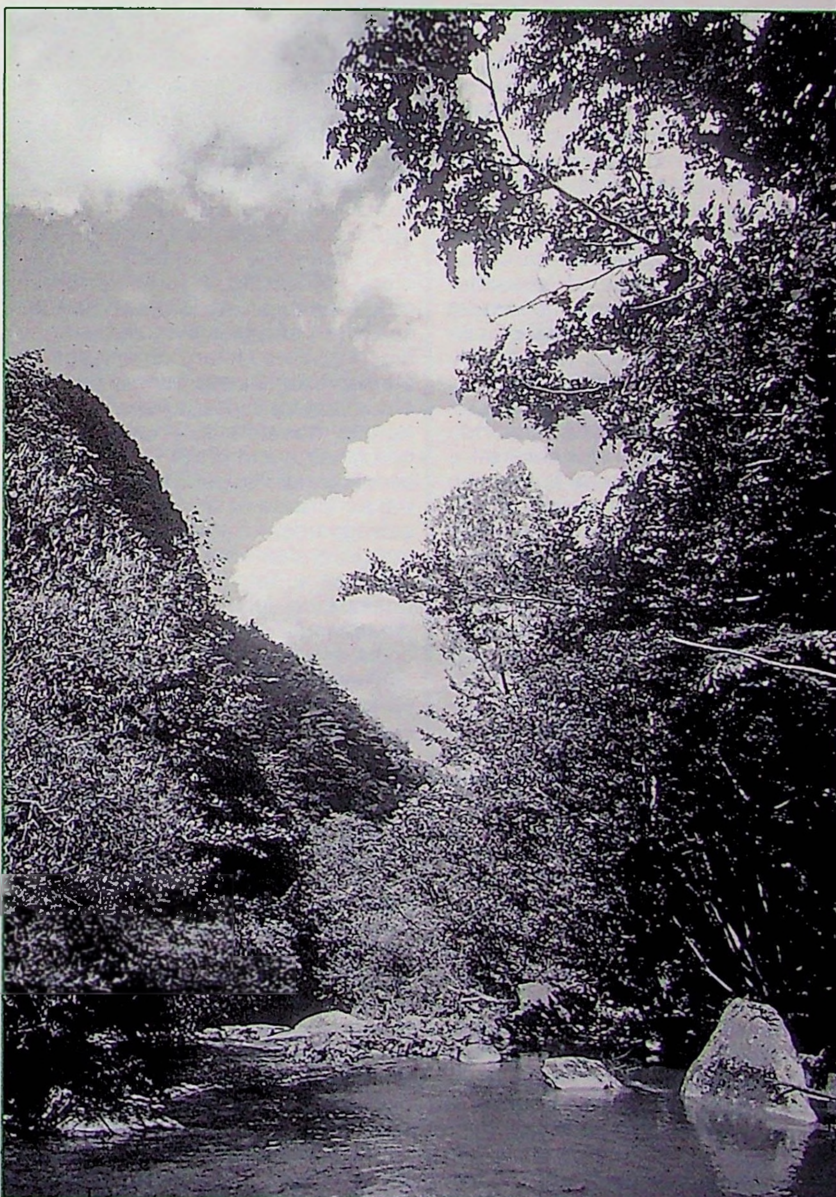
UNA "RISOLUZIONE" DELL'UNIONE EUROPEA SULLA STRATEGIA FORESTALE

La Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee ha pubblicato un importante documento di strategia forestale assunto recentemente dal Parlamento Europeo. Lo riportiamo integralmente:

Il Parlamento europeo,

- visto l'articolo 138 B, paragrafo 2, del trattato CE,
- visto l'articolo 50 del proprio regolamento,
- avendo preso atto che nessuna proposta analoga alla presente iniziativa è in fase di elaborazione né elencata nel programma legislativo annuale,
- viste la relazione richiesta da questo Parlamento ed elaborata da EUROFOR e l'audizione svolta dalla Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale,
- viste le proposte di risoluzione degli onn. Ephremidis e Theonas sugli incendi in Grecia (B4-0051/94), Fernandez-Albor sulla partecipazione dei cittadini al ripopolamento delle superfici forestali devastate dagli incendi (B4-0186/94) e Sanchez Garcia su una strategia forestale nelle Isole Canarie (B4-0462/94),
- visti la relazione della Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale e i pareri della Commissione per i bilanci, della Commissione per i problemi economici e monetari e la politica industriale e della Commissione per la protezione dell'ambiente, la sanità pubblica e la tutela dei consumatori (A4-0414/96),

I. invita la Commissione a presentare a norma degli articoli 43, 130S e 235 del trattato CE, entro due anni dalla data di approvazione della presente risoluzione da parte di questo Parlamento, una proposta legislativa sulla strategia forestale europea, conformemente alle raccomandazioni figuranti in appresso:



Il "Fosso Veccione" in Val d'Inferno.
Foto di Mario Vianelli

A. Principi e obiettivi della proposta

1. Le foreste sono una delle fonti di energia rinnovabile più importante di cui l'Europa dispone. Grazie a una loro gestione e cura responsabili è possibile produrre indefinitamente beni e servizi, sulla base di un approccio orientato al mercato.

In considerazione dell'importanza del settore forestale quale fonte di occupazione e benessere nell'Unione europea, l'impiego a fini commerciali delle foreste dovrebbe costituire una priorità della strategia forestale dell'Unione, che andrebbe integrata con l'uso delle foreste per altri scopi. La strategia forestale dovrebbe basarsi sul riconoscimento delle diversità delle foreste europee, della loro natura plurifunzionale e della esigenza di sostenibilità ecologica, economica e sociale.

2. Il coordinamento delle politiche nazionali deve fondarsi sul rispetto del principio di sussidiarietà. A tale condizione, la base di una strategia forestale dell'Unione deve essere costituita da una definizione più chiara delle politiche nazionali nell'Unione (nonché nell'EFTA e nei PECO), fissando obiettivi strategici concentrati a livello sia nazionale che internazionale, ridefinendo chiaramente le responsabilità dell'Unione e degli Stati membri, con procedure precise in materia di cooperazione tecnica ai livelli adeguati, istituendo un collegamento tra la strategia forestale e le politiche pubbliche quali quella ambientale e rurale.

3. La strategia forestale dovrebbe rispettare la risoluzione approvata dall'Unione e dai suoi Stati membri nel quadro della dichiarazione di Rio e nelle risoluzioni di Helsinki.

4. La strategia forestale dell'Unione dovrebbe tener conto del fatto che le foreste europee sono in maggior parte proprietà di milioni di persone, alle quali risulta sempre più difficile, da un punto di vista economico, garantire una gestione plurifunzionale delle foreste e assicurare la perennità del potenziale delle risorse naturali ad esse associate; i diritti di proprietà di tali persone devono essere rispettati.

B. Azioni da proporre

5. La Commissione dovrebbe presentare proposte in merito a strumenti e finanziamenti adeguati da attuare a livello della Comunità, degli Stati membri e delle Regioni in uno sforzo di coerenza e complementarietà per sviluppare azioni attinenti ai tre principali settori della protezione, della utilizzazione/sviluppo e del potenziamento delle risorse forestali con modalità qui di seguito esposte:

Protezione

6. Il degrado della foresta resta un problema grave in Europa; si sollecita la Commissione a formulare proposte adeguate onde poter lottare, ovunque ciò risulti necessario, l'erosione e la desertificazione; proteggere e conservare il valore biologico ed economico del patrimonio forestale e valorizzarne il ruolo ai fini del mantenimento degli equilibri ecologici, con particolare riferimento a problemi di regioni specifiche comprese quelle di montagna; fare opera di vigilanza sull'applicazione effettiva delle direttive comunitarie in materia di riduzione dei fattori di inquinamento atmosferico e valutare su grande scala lo stato di salute delle foreste; rafforzare i finanziamenti per la conservazione delle risorse genetiche e biologiche della foresta e per la lotta fitosanitaria, in particolare, con gli strumenti della lotta biologica integrata. Priorità andrebbe inoltre accordata, ove necessario, a salvaguardare il terreno dall'indurimento e dall'erosione grazie ad adeguati e selettivi metodi di produzione del legno nonché provvedimenti sul ringiovanimento e rimboschimento adeguati, in particolare mediante l'incentivazione, nei casi opportuni, dei boschi misti.

7. Va riservata una particolare attenzione alla protezione delle foreste contro gli incendi; in particolare si chiede alla Commissione di presentare proposte che adeguino la dotazione di bilancio del regolamento (CEE) n. 2158/92 (1) al fabbisogno effettivo dei piani globali di protezione degli Stati membri, una volta adottate tutte le azioni necessarie a livello di Stato membro, regione e proprietari, al fine di coordinare meglio l'utilizzazione delle risorse provenienti dai diversi Fondi strutturali, di accordare una priorità di finanziamento allo studio delle cause degli incendi, alla prevenzione, alla formazione e alla ricerca; di proporre requisiti per l'intervento di rimboschimento delle foreste incendiate; di studiare le possibilità di concertare meglio i mezzi di lotta; di valutare se la stipulazione di assicurazioni private per la concessione di aiuti europei potrebbe avere effetti positivi e non comporti una discriminazione e una concorrenza sleale tra i proprietari di foreste europei.

Utilizzazione e sviluppo

8. Le funzioni principali della foresta concernono il suo uso economico, la sua importanza ambientale e la rilevanza turistica, fattori che non si escludono a vicenda ma possono essere spesso integrati nella stessa area forestale.

9. La Commissione è invitata a proporre adeguamenti agli obiettivi e alle misure in materia, in particolare il regolamento (CEE) n. 1610/89 (2), in funzione delle esigenze effettive di aiuti per la gestione e lo sfruttamento forestali, compresi lo sviluppo e il potenziamento delle foreste di proprietà contadina nonché per un'assistenza tecnica appropriata ai proprietari di boschi onde assicurare una gestione economicamente valida pur rispettando il principio dello sviluppo sostenibile.

10. La Commissione è invitata a considerare la foresta e le attività industriali connesse elementi essenziali della politica di sviluppo rurale; la Commissione dovrebbe altresì estendere l'applicazione del regolamento (CEE) n. 867/90 (3) sostenendo il potenziamento della competitività economica delle foreste e dell'industria forestale a livello europeo. È altresì essenziale incoraggiare l'uso di legname di piccole dimensioni per fini industriali, data la funzione di cattura di carbonio, nonché per la produzione energetica in impianti decentrati, onde sostituire l'impiego di fonti energetiche non rinnovabili.

11. La Commissione dovrebbe includere proposte per stimolare a livello europeo l'effettiva promozione dell'industria del legno; in tale ambito dovrebbero rientrare piani per promuovere le opportunità di un maggiore impiego del legno nell'edilizia e in altri tipi di industrie, nonché per valorizzare la biomassa, segnatamente ai fini della produzione di energia e di nuovi prodotti; l'indispennsabile politica di qualità che ne deriva potrà tradursi nell'elaborazione di un'etichetta di qualità europea; è necessario altre-

---

(1) GU L 217 del 31.7.1992, pag. 3
(2) GU L 165 del 15.6.1989, pag. 3
(3) GU L 91 del 6.4.1990, pag. 7

sì prestare particolare attenzione allo sviluppo delle PMI attive nel settore e, in tale contesto, si dovrà lanciare una campagna europea di promozione del legno e dei prodotti da esso derivati.

Potenziamento

12. Il potenziamento delle risorse forestali dovrebbe essere realizzato su una base economicamente sana nel rispetto della biodiversità e del paesaggio tradizionale nonché contribuendo a prevenire l'erosione e la desertificazione. Dovrebbe in particolare consentire la gestione sostenibile di sistemi agroforestali e sostenere programmi di gestione associati come piani di sviluppo agroforestali; la Commissione dovrebbe anche prendere in considerazione lo sviluppo della consulenza, dell'informazione e della formazione degli agricoltori e dei proprietari di foreste.

13. Nel corso dell'attuazione delle azioni indicate al punto 2, la Commissione deve assolutamente prevedere una serie di azioni di accompagnamento, in particolare:

(i) realizzazione effettiva del sistema di informazione e comunicazione forestale (SEICF); il settore forestale deve discutere quanto prima l'utilità di un inventario forestale europeo per Stato e per Regione, che fornirebbe all'Unione le informazioni necessarie per poter continuare a assicurare una gestione duratura delle risorse forestali;

(ii) è necessario intensificare gli sforzi e migliorare il coordinamento a livello comunitario allo scopo di promuovere la ricerca sugli ecosistemi forestali, in particolare sulle cause del loro degrado (insetti e malattie, inquinanti atmosferici), sull'impatto delle pratiche silvicole sulla biodiversità, ma anche sul loro contributo agli equilibri ecologici ed economici delle zone rurali e delle periferie delle aree urbane;

(iii) vanno sostenute l'istruzione e la formazione, segnatamente attraverso lo scambio di conoscenze concernenti i metodi forestali tra i vari Stati membri, così come azioni di informazione e sensibilizzazione del pubblico sulle molteplici funzioni delle foreste; sarebbe altresì opportuno prevedere la creazione di una Scuola forestale europea e andrebbe incoraggiata la promozione del legno in quanto materiale rinnovabile ed ecologico;



Bosco del Monte Senario
Foto di Mario Vianelli

(iv) vanno sviluppati gli interessi economici e sociali connessi alle foreste, adeguando lo sfruttamento forestale e i prodotti derivati dal legno alle esigenze di mercato; il ruolo e il valore delle foreste nei settori del turismo, delle attività ricreative, della sanità e del ciclo idrico andrebbero riconosciuti senza ridurre, ove non è necessario, l'uso economico delle foreste.

14. Nella prospettiva dell'ampliamento dell'Unione andrebbe accordata oggi particolare attenzione ai problemi forestali nei PECO; occorre sostenere, nel quadro dell'attuazione dei programmi Phare e Tacis, la futura integrazione a livello di patrimonio forestale e al riguardo devono fungere da riferimento i principi e gli obiettivi della strategia forestale europea. Inoltre quasiasi nuova strategia forestale dovrebbe tener conto delle conseguenze di bilancio dell'ampliamento.

15. A livello istituzionale la Commissione dovrebbe proporre di estendere il ruolo del Comitato forestale permanente affinché esso diventi lo strumento principale per il coordinamento delle questioni forestali. La Commissione è anche invitata a creare il comitato consultivo *"foreste"*, annunciato a questo Parlamento nel 1995. Infine la Commissione è invitata a istituire un quadro amministrativo coerente all'interno dei propri servizi tale da consentire una suddivisione logica, razionale e trasparente delle competenze e dei compiti tra le unità che seguono la strategia forestale, sanando quindi la dispersione delle competenze e le carenze di coordinamento e organizzazione dell'Unione nel settore forestale.

16. A livello internazionale l'Unione dovrebbe svolgere un ruolo attivo nelle trattative commerciali attinenti ai problemi del settore forestale; deve coordinare meglio aspetti relativi al campo forestale, in modo da tenere tale fattore in migliore considerazione nell'ambito delle politiche commerciali generali dell'Unione.

17. La Commissione dovrebbe presentare anche un piano d'azione efficace per lottare contro il dumping ecologico e sociale per le importazioni di legname nell'Unione.

18. La Commissione dovrebbe formulare proposte, assieme agli Stati membri, per proseguire la sua azione attiva a favore di una convenzione internazionale per la protezione e la gestione sostenibile delle foreste.

19. La Commissione dovrebbe esaminare le modalità con cui creare un regime riconosciuto a livello internazionale per la certificazione in materia di gestione sostenibile delle foreste; il regime di certificazione deve essere trasparente, volontario e non discriminatorio e deve tenere in considerazione le specificità ecologiche, biologiche e socioeconomiche dei singoli Stati, compresi i tipi di proprietà delle foreste; la certificazione deve conseguire integralmente l'obiettivo previsto di potenziare un uso economicamente, socialmente ed ecologicamente sostenibile delle foreste, nel pieno rispetto della legislazione comunitaria e internazionale.

20. Per quanto riguarda la gestione delle foreste al di fuori dell'Unione, la Commissione è invitata a presentare proposte a favore di una strategia integrata, in un'ottica internazionale, volta ad assicurare la conservazione, tanto qualitativa che quantitativa, e la gestione sostenibile delle foreste, prevedendo il sostegno finanziario e l'assistenza tecnica necessari a sostenere gli sforzi espletati dai paesi in questione per la conservazione e la gestione sostenibili delle proprie foreste, nel rispetto dei diritti e

delle esigenze delle popolazioni autoctone e indigene, che devono partecipare fin dall'inizio alla concezione dei progetti forestali e beneficiare dei programmi di sviluppo forestale.

C. Finanziamento

21. Nella prospettiva di realizzare una strategia forestale comunitaria coerente e coordinata, la Commissione deve proporre, in uno sforzo di trasparenza di bilancio, la riorganizzazione della presentazione di bilancio delle azioni a favore del settore forestale, al fine di razionalizzare l'iscrizione delle spese nel bilancio dell'Unione e sanare l'attuale dispersione delle linee di bilancio attinenti alle foreste.

22. In un primo tempo la Commissione dovrà redigere un inventario dei finanziamenti effettivamente destinati dall'Unione alle azioni forestali nel corso degli ultimi dieci anni a titolo delle diverse misure e politiche interessate; tale analisi finanziaria dovrà essere integrata, nella misura del possibile, da una valutazione tecnica (analisi costo/efficacia) e sulla base di essa potranno essere proposti orientamenti di bilancio adeguati alle priorità decise per i diversi settori, nel rispetto del principio di sussidiarietà per quanto riguarda il finanziamento delle attività forestali dell'Unione.

II. ritiene opportuno esaminare la possibilità di istituire in seno al Parlamento una sottocommissione per la politica forestale;

III. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

RIUNITO IL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Adottati due *"pareri"* sullo sviluppo sostenibile e sul mercarto interno

La 336ª sessione plenaria del Comitato economico e sociale delle Comunità europee si è svolta a Bruxelles il 29 e 30 maggio 1996, sotto la presidenza di Carlos Ferrer.

Momento saliente della sessione è stata la presenza del Commis-sario Mario Monti, che è intervenuto sul tema "La realizzazione del mercato unico", tema al quale è stata dedicata gran parte della sessione.

Nel corso della sessione, il Comitato ha adottato i due "pareri" *che qui pubblichiamo.*

REVISIONE DEL PROGRAMMA SVILUPPO SOSTENIBILE

Parere del Comitato economico e sociale sulla *"Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla revisione del programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente per uno sviluppo durevole e sostenibile".*

Relatore: Klaus BOISSEREE (Repubblica Federale di Germania).

Sintesi della proposta della Commissione

Dopo tre anni di attuazione del programma, si può concludere che l'approccio e la strategia per la realizzazione dello sviluppo sostenibile sono in generale ancora validi. Tuttavia, la relazione dell'Agenzia europea dell'ambiente sottolinea che, per raggiungere gli obiettivi ambientali fissati dal programma per il 2000 ed oltre, ossia, spianare la strada allo sviluppo sostenibile, è necessario accelerare la politica ambientale dell'UE.

Sono stati individuati cinque settori prioritari in cui occorre rafforzare l'attività comunitaria al fine di garantire una più efficace applicazione della strategia definita nel programma per il periodo che va sino al 2000:

- la messa a punto di metodologie più adeguate per inserire l'aspetto ambientale nelle altre politiche. Vengono illustrate le misure da avviare a livello comunitario per integrare meglio le considerazioni ambientali nei settori dell'agricoltura, dei trasporti, dell'energia, dell'industria e del turismo;
- l'ampliamento della gamma di strumenti per attuare le modifiche necessarie ai fini dello sviluppo sostenibile, con particolare riferimento agli strumenti di mercato, alle altre misure intersettoriali ed all'uso dei meccanismi di sostegno finanziario della Comunità per promuovere lo sviluppo sostenibile;
- una maggiore efficacia della normativa comunitaria in materia ambientale mediante misure intese a migliorarne l'attuazione e l'osservanza, perfezionando e semplificando, laddove necessario, il quadro legislativo;
- azioni supplementari in materia di comunicazione, informazione, istruzione e formazione per sensibilizzare maggiormente l'opinione pubblica in merito alla problematica dello sviluppo sostenibile e favorire le necessarie modifiche;
- consolidamento della posizione della Comunità sulla scena internazionale per quanto riguarda l'ambiente e lo sviluppo sostenibile. Ciò comporta in particolare azioni volte a rafforzare la strategia di cooperazione ambientale con i paesi dell'Europa centrale

e orientale, a potenziare tutta l'attività internazionale in materia di ambiente e sviluppo sostenibile e ad elaborare orientamenti in campo commerciale e ambientale.
Sono stati inoltre individuati cinque comparti che vanno trattati con particolare attenzione al fine di accelerare l'attuazione del programma:

- miglioramento degli elementi di base per la formulazione della politica ambientale della Comunità con dati, statistiche e indicatori affidabili e comparabili, informazioni scientifiche attendibili e valutazioni dei costi e benefici derivanti dall'azione o dall'assenza di azione;
- messa a punto di iniziative per promuovere la sensibilizzazione ed il mutamento dei comportamenti nell'industria e presso i consumatori al fine di pervenire a modelli di produzione e di consumo più sostenibili;
- ulteriore approfondimento dei concetti di condivisione delle responsabilità e di partenariato;
- promozione di iniziative a livello locale e regionale incentrate sui problemi fondamentali dello sviluppo sostenibile, in particolare sull'assetto territoriale come strumento per favorire lo sviluppo sostenibile, sull'ambiente urbano e rurale e le zone costiere e protette;
- ulteriore sviluppo dei temi ambientali individuati nel Quinto programma d'azione, in particolare, i cambiamenti climatici e la riduzione della fascia di ozono; l'acidificazione e la qualità dell'aria; la gestione delle risorse idriche e dei rifiuti; la protezione della natura e della diversità biologica e la gestione delle sostanze chimiche.

Sintesi del parere

Il programma d'azione della Commissione è un elenco completo di azioni a livello comunitario. In questo senso, il CES esprime parere favorevole sia sulla proposta del-la Commissione in generale, sia sulla scelta delle priorità; tuttavia, desidera formulare le seguenti proposte aggiuntive e osservazioni critiche.

La procedura di codecisione, scelta dalla Commissione rende la proposta di decisione ancor più vincolante e pertanto il Comitato l'approva. Resta tuttavia da sapere se il *"programma d'azione"* della Commissione rappresenti un documento sufficientemente concreto da poter essere esaminato in base alla procedura di codecisione.

Pertanto, la preoccupazione principale del Comitato è rendere più concreto il programma d'azione proposto, il che significa assegnare ai punti chiave del programma scadenze e obiettivi precisi. Il Comitato giudica necessarie tali precisazioni sia per rendere più sicura la programmazione a tutti i partecipanti, sia per motivi attinenti alla struttura politica della proposta.

Nella proposta, la Commissione non assegna un'attenzione sufficiente alla dimensione sociale della politica ambientale. Il Comitato ha avanzato in un precedente parere proposte per ridurre i costi del lavoro al momento dell'introduzione delle tasse ambientali: esse dovrebbero essere prese come quadro di riferimento per i nuovi *"strumenti economici di politica ambientale"*.

La Commissione cita, nella sua proposta, l'Agenda 21 delle Nazioni Unite e il previsto *"bilancio provvisorio"* nell'ambito di una sessione straordinaria dell'ONU nel 1997; la Commissione è inoltre disposta a sostenere i lavori della Commissione delle Nazioni Unite competente in materia, ma non fa alcun cenno al contenuto o agli obiettivi di tale iniziativa.

Nel programma d'azione il collegamento con l'*"Europa dei cittadini"*, richiesta dal Trattato di Maastricht, è insufficiente. I cittadini sono visti solo come un gruppo target da sensibilizzare sui problemi dello sviluppo sostenibile e sulla necessità di un cambiamento comportamentale. Non si fa cenno ad una maggiore partecipazione dei cittadini e delle loro organizzazioni all'attuazione e all'applicazione del programma d'azione. In quest'ottica vanno esaminate anche le proposte volte ad assegnare ai cittadini il diritto ad un ambiente sano.

Il Comitato formula proposte aggiuntive specifiche e osservazioni critiche in merito ai seguenti punti:

- integrazione dell'ecologia in altre politiche (articolo 2);
- ampliamento dello strumentario (articolo 3);
- applicazione e osservanza della normativa (articolo 4);
- sensibilizzazione (articolo 5);
- cooperazione internazionale (articolo 6);
- miglioramento degli elementi di base per la politica ambientale (articolo 7);
- modelli di produzione e consumo sostenibili (articolo 8);
- condivisione delle responsabilità e associazione (articolo 9);
- promozione di iniziative locali e regionali (articolo 10);
- temi ambientali (articolo 11).

MERCATO INTERNO: NORME TECNICHE E RICONOSCIMENTO RECIPROCO



Foto di Mario Vianelli

Parere del Comitato economico e sociale sul tema: *"Norme tecniche e riconoscimento reciproco"*
Relatore: Johannes M. JASCHICK (Repubblica Federale di Germania).

Premesse

L'osservatorio del mercato interno

Nel parere in merito alla prima relazione della Commissione sul funzionamento del mercato interno, il CES aveva effettuato un'analisi approfondita della situazione attuale. L'esito dei lavori era stato accolto con grande favore dal Parlamento europeo, dal Consiglio dei Ministri nonché dalla Commissione, tanto che nel giugno 1995 il Consiglio ha proposto di istituire presso il CES un osservatorio del mercato interno. Il parere verteva principalmente su un elenco di 62 ostacoli gravi a causa dei quali cittadini nonché operatori economici non usufruiscono di un mercato europeo privo di confini interni.

In base alle conoscenze acquisite, l'Ufficio di presidenza del CES ha incaricato la Sezione *"Industria, commercio, artigianato e servizi"* di elaborare un parere sul tema specifico degli ostacoli tecnici agli scambi.

Il principio alla base della libera circolazione delle merci

Già da molto tempo, e non solo dal momento dell'introduzione del concetto di sussidiarietà, la normazione, il controllo, la certificazione e la supervisione rientrano nella sfera dell'autonomia amministrativa, e spettano in particolar modo agli interessati medesimi e non tanto alle autorità nazionali.

In linea di massima, nella CE vale il principio dell'abolizione delle restrizioni quantitative, nonché di tutte le misure di effetto equivalente, come stabilito negli articoli 30 e 36 del Trattato CE. Il concetto di *"misura di effetto equivalente"* si erge sulla cosiddetta *"formula di Dassonville"* elaborata dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee (CdGCE). Questa stabilisce quanto segue: *"Ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata come una misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative"*. Tale decisione viene integrata dalla giurisprudenza precedente della Corte di Giustizia, basata sulla sentenza *"Cassis de Dijon"* dell'anno 1979, per cui: *"In mancanza di una normativa comune in materia di produzione e di commercio (di questo prodotto)... spetta agli Stati membri disciplinare, ciascuno nel suo territorio, tutto ciò che riguarda la produzione e il commercio (di questo prodotto)... Gli ostacoli per la circolazione in-tracomunitaria derivanti da disparità delle legislazioni nazionali ... vanno accettati qualora tali prescrizioni possano ammettersi come necessarie per rispondere ad esigenze imperative attinenti, in particolare, all'efficacia dei controlli fi-scali, alla protezione della salute pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori"*.



Nebbie su Pietramala di Firenzuola
Foto di Mario Vianelli



Unione nazionale comuni comunità montani

SEDE CENTRALE		00185 ROMA - Via Palestro, 30 - tel. 06/44.41.381 (segr. telef. perman.) - 44.41.382 Orario d'ufficio: 8-14; martedì, mercoledì, giovedì anche 15-17; sabato chiuso - Fax 06/44.41.621
DELEGAZIONI REGIONALI		
PIEMONTE	10123	TORINO - presso Ufficio Montagna della Provincia - Via Lagrange, 2 - tel. 011/5756.2514 Fax 011/56.22.542
VALLE D'AOSTA	11100	AOSTA - Consorzio BIM - Piazza Narbonne, 16 - tel. 0165/262.368 - Fax 0165/236.738
LIGURIA	16124	GENOVA - Salita S. Francesco, 4 - tel. 010/246.16.14 - Fax 010/246.15.91
LOMBARDIA	20124	MILANO - presso Ass. Reg. Enti Locali - Via Fabio Filzi, 2 - XXV piano tel. 02/6765.4723 - Fax 02/6765.5660
Prov. autonoma TRENTO	38100	TRENTO - Via Torreverde, 21 - tel. 0461/987.139 - Fax 0461/981.978
Prov. autonoma BOLZANO	39100	BOLZANO - Consorzio Comuni - Lungotalvera S. Quirino, 10 tel. 0471/44.15.11 - Fax 0471/44.15.25
VENETO	36020	CARPANE' di S. Nazario (Vicenza) - presso Comunità montana Brenta P.za IV Novembre, 15 - Palazzo Guarnieri - tel. 0424/99.905 - 99.906 - Fax 0424/99.360
FRIULI-VENEZIA GIULIA	33100	UDINE - presso Ente Friulano Economia Montana - Via A. Diaz, 60 - tel. (anche fax) 0432/512.134
EMILIA-ROMAGNA	40131	BOLOGNA - Via Malvasia, 6 c/o Caler - tel. 051/52.55.23 - Fax 051/55.32.02
TOSCANA	50035	PALAZZUOLO SUL SENIO (FI) - Via XXIV Settembre, 3 - tel. 055/804.65.25 - Fax 055/804.66.82
MARCHE	60044	FABRIANO (Ancona) presso Comunità montana Alta Valle dell'Esino Via Dante, 268 - tel. 0732/69.52.16 - Fax 0732/69.52.51
UMBRIA	06100	PERUGIA - Via della Viola, 1 - tel. 075/57.30.244 - Fax 075/57.28.404
LAZIO	00185	ROMA - Viale del Castro Pretorio, 116 - tel. 06/446.56.53 - Fax 06/44.41.529
ABRUZZO	67100	L'AQUILA - presso Comunità montana Amiternina - Via Arcivescovado, 21-23 tel. 0862/62.033 - Fax 0862/65.590
MOLISE	86100	CAMPOBASSO - c/o C.M. Molise centrale - Contrada Conocchiola, 1 tel. 0874/90.644 - 5 Fax 0874/411.572
CAMPANIA	84019	VIETRI SUL MARE (SA) - c/o Uffici Provincia - Via S. Pellegrino, 5 - tel. 089/876.354 - 089/21.15.83 - Fax 089/876.348
PUGLIA	71100	FOGGIA - presso "DAUNIA SVILUPPO" - Via F. Valentini Vista n. 1 - tel. 0881/72.52.31 - Fax 0881/72.30.91
BASILICATA	85100	POTENZA - P.za V. Emanuele, 14 - tel. 0976/2548 - Fax 0976/2724
CALABRIA	88100	CATANZARO - Via Enrico Molè, Strada G - tel. 0961/75.36.25 - Fax 0961/75.36.25
SICILIA	90141	PALERMO - c/o Lega Sic. Autonomie Locali - Piazzetta Bagnasco, 11 - tel. 091/334.896 - Fax 091/586.667
SARDEGNA	09124	CAGLIARI - Viale Regina Elena, 7 - tel. 070/662.516 - Fax 070/651.101

LE AREE AGRICOLE NEI TERRITORI PROTETTI

Una ricerca del CESTAAT, il Centro Studi sull'Agricoltura, l'Ambiente e il Territorio. L'intervento del Presidente della Confagricoltura, Augusto Bocchini

Presso il Ministero delle Risorse agricole è stata presentata un'interessante ricerca sulle aree agricole nelle zone protette, realizzata dal CESTAAT con il sostegno dello stesso Ministero e pubblicata dalla Pitagora Editrice di Bologna.

Pubblichiamo qui una sintesi dell'intervento, in tale occasione, del Presidente della Confagricoltura nonché la scheda di presentazione della ricerca stessa.

I parchi, *"prima di essere chiamati tali, vanno costruiti; con il necessario coinvolgimento dei soggetti interessati, primi fra tutti gli agricoltori"*. Lo ha detto il presidente della Confagricoltura, Augusto Bocchini, intervenendo alla presentazione della ricerca del Cestaat *"Le aree agricole nei territori protetti"*.

"Il processo di definizione e di delimitazione dei parchi - ha spiegato Bocchini - *è stato invece finora calato troppo dall'alto, pur nel rispetto delle procedure formali, e senza una sufficiente democraticità"*. Non tenendo conto che senza la partecipazione di tutti nel momento della sua istituzione, e poi in quelli successivi del controllo e della gestione, è *"impossibile ottenere risultati positivi"*.

Bocchini ha ricordato che l'incidenza dei territori e delle attività agricole all'interno dei parchi e delle aree protette è molto importante (922.898 ettari di superficie agricola; 170.000 aziende; 237.000 capi bovini; 600.000 pecore; 192.000 capre; 14.000 cavalli). Ma che, al contrario, il ruolo degli agricoltori negli enti che gestiscono tali aree e la rappresentanza dei loro interessi al momento della loro istituzione e perimetrazione è assai poco rilevante.

"Eppure - ha sostenuto il presidente della Confagricoltura - *il mondo agricolo si sta incamminando a passi sempre più veloci sulla strada intrapresa dall'Unione europea per l'ambiente, il territorio e lo spazio rurale; per la valorizzazione di queste risorse, specie in quelle zone dove è difficile svolgere attività produttive, cercando di trasformare i vincoli e le limitazioni in opportunità"*.

Per questo è indispensabile, dal punto di vista sia politico, sia legicslativo, che le dichiarazioni comunitarie vengano fatte proprie dalla legislazione di tutela ambientale, nazionale e regionale, del nostro Paese.

La base della configurazione del parco deve, a parere della Confagricoltura, rimanere il tessuto agricolo che rappresenta la "cultura" di quel territorio. Una cultura che può essere definita ragionevolmente *"un'atmosfera agroambientale"*.

La Confagricoltura pensa a una sorta di *"pacchetti di offerta"* basati su progetti territoriali integrati, che tengano conto della molteplicità delle risorse, delle opportunità e



Una veduta del Parco regionale Sassi di Rocca Malatina (Bologna).
Foto Riccioni, da un opuscolo edito dalla Regione Emilia-Romagna sull'agricoltura biologica

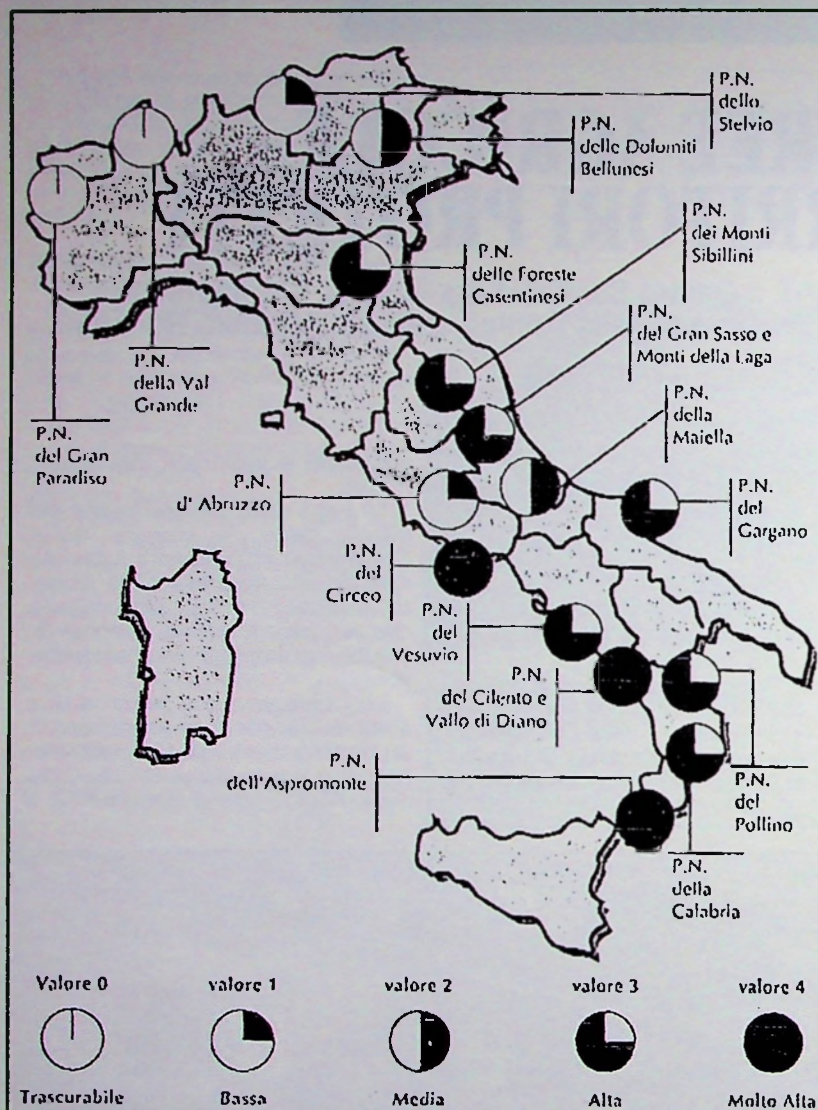


Figura 1: Incidenza dell'attività agricola all'interno dei parchi nazional

delle possibilità d'uso e di trasformazione di tutte le componenti agroambientali.

"Solo in questo modo - ha detto Bocchini - *l'ambiente non costituirà più per l'agricoltura semplicemente il contenitore in cui costringere e frenare lo sviluppo, e la tutela potrà essere percepita non più come vincolo, ma come risorsa".*

In questo ambito nuove funzioni produttive possono essere assegnate all'agricoltuta, dall'agriturismo in tutte le sue forme, alla commercializzazione dei prodotti tipici e di qualità, allo sviluppo o all'inserimento di piccole strutture artigianali di trasformazione di prodotti locali.

Ma esistono, a parere della Confagricoltura, anche le nuove funzioni ambientali assegnate all'agricoltura, e per lo più percepite come vincoli dagli interessati, che invece possono tradursi, se economicamente compensate con indennizzi, incentivi, sistemi di convenzioni e contratti finalizzati, in nuove opportunità. È questo il caso delle aree agricole destinate a fini didattici e culturali (musei, mostre, ecc.) e al soddisfacimento delle finalità pubbliche del parco. Una situazione che è prevista nella legge quadro 394 sulle aree protette del 1991, ma che tuttora non è stata realmente attuata. Così come non sembra che il problema venga affrontato seriamente da nessuna delle proposte di legge presentate in Parlamento per la modifica della legge quadro.

Le aziende agricole che si trovano ad operare nell'ambito dei parchi potrebbero, quindi, essere agevolate di fronte ai profondi mutamenti imposti dalla svolta della politica comunitaria, se solo le amministrazioni regionali, che sono responsabili dei fondi strutturali comunitari, sapessero legiferare nel modo adeguato e riservare loro sufficienti disponibilità di bilancio.

Un ruolo strategico delle Istituzioni si può, inoltre, ravvisare nella valorizzazione della funzione produttiva, attraverso i consorzi per la tutela delle produzioni e le associazioni di produttori, soprattutto per quanto riguarda la certificazione ed il controllo della qualità, anche di quella ambientale.

A questo scopo, Bocchini ha proposto la creazione di un marchio per i prodotti agricoli ed ambientali del parco, contemplata del resto dalla stessa legge quadro, che potrebbe favorire un maggiore ritorno economico per gli agricoltori.

LA RICERCA DEL CESTAAT

Il riferimento ai territori protetti, solitamente comprende Parchi Nazionali e Parchi e Riserve Naturali regionali. Al loro interno sono quasi sempre presenti aree agricole di importanza spesso rilevante. Gli agricoltori che coltivano dette aree, più degli altri si trovano a dover conciliare le esigenze produttive con i vincoli di tutela ambientale particolarmente stringenti in questi territori. Il rapporto tra gli agricoltori e le autorità che hanno competenza sulle aree protette diventa dunque spesso difficile.

Alle difficoltà di origine burocratico-amministrativa, aggravate dalla esigua presenza della rappresentanza agricola negli organi di gestione dei Parchi, si aggiungono spesso problemi legati alla individuazione ed alla perimetrazione delle aree protette. Tutto ciò si traduce in un quadro alquanto complesso, e valutare l'incidenza delle aree agricole nelle zone protette diventa a volte arduo.

A questo fine il CESTAAT propone un testo intitolato *"Le aree agricole dei territori protetti"*, il cui intento è proprio quello di chiarire l'importanza delle attività agricole

all'interno delle aree protette ed i rapporti tra gli agricoltori e le autorità che gesticono i Parchi.

La Legge quadro sulle aree protette (L. n. 396 del 6 dicembre 1991) è il riferimento fondamentale, unitamente ai regolamenti ed alle direttive comunitarie emanate in materia, per individuare problemi e possibili sinergie tra settore primario e sviluppo della politica ambientale. Essa introduce una *"nuova filosofia dei Parchi"* ed individua nella salvaguardia delle aree agrosilvo-pastorali una delle sue finalità ispiratrici.

Nella prima parte del lavoro è analizzata l'incidenza delle attività agricole nelle aree protette. I Parchi Nazionali di cui è disponibile la perimetrazione coprono attualmente circa 1.220.000 ettari pari al 4,07% della superficie nazionale e rappresentano poco meno della metà della superficie sottoposta a tutela in Italia. Come evidenzia la Figura 1, l'incidenza dell'attività agricola nei Parchi Nazionali è generalmente forte, e nelle aree protette regionali, come mostra la Figura 2, lo è altrettanto. Lo studio del CESTAAT mette la lente di ingrandimento su tre aree: il Parco Regionale Naturale della Maremma, il Parco Regionale Naturale dei Monti Lucretili ed il Parco Nazionale del Gargano. In queste tre aree protette, la connotazione rurale è forte, ed il testo evidenzia la diversità e la complessità dei problemi in essere nelle tre diverse zone.

La particolare evoluzione storica della politica di tutela delle aree protette in Italia ha portato ad una vera e propria proliferazione di tipologie istituzionali che rendono difficile il confronto tra le diverse forme di tutela.

Il repertorio normativo comunitario, statale e regionale sui temi ambientali ed agroambientali presentato nel lavoro del CESTAAT, fornisce un quadro esaustivo delle norme che regolano le problematiche delle aree naturali protette e delle aree agricole che vi insistono. Esso ha l'intento di individuare per entrambe sia i vincoli sia le possibilità espresse dalle disposizioni vigenti in materia.

Dalla disamina del quadro normativo emergono numerosi problemi irrisolti nell'ambito delle relazioni tra enti che gestiscono i Parchi e le attività degli agricoltori che coltivano le aree agricole al loro interno. Nonostante la L. 396 abbia *"inequivocabilmente sancito (...) la piena compatibilità degli interventi a protezione dell'ambiente con l'esercizio delle attività agro-silvo-pastorali nella loro più lata eccezione"*, gli



Figura 2: Presenza di attività agricole nelle aree protette regionali



Lozzole, Palazzuolo sul Senio - Foto di Mario Vianelli

agricoltori si sentono ancora sottorappresentati negli organi collegiali posti a gestire la vita del Parco e ciò comporta una ridotta capacità di intervento nelle decisioni ed una conseguente diffidenza ed insoddisfazione che fa spesso apparire il Parco non come una fonte di riequilibrio dell'ecosistema ma come una fonte di inutili farraginosità burocratiche e vincoli produttivi.

La mancanza di una banca dati omogenea per le aree geografiche delimitate all'interno dei Parchi; l'impossibilità di ottenere materiale informativo aggiornato, la contraddittorietà riscontrata tra fonti diverse, le debolezze e la complessità del quadro istituzionale e legislativo di riferimento fanno sì che la ricerca del CESTAAT sia uno dei punti fondamentali di discussione sull'argomento. ■



Giuseppe Marcellino

SAVONA: IL TAVOLO DELL'AGRICOLTURA

Antonello Tabbò, Assessore della Provincia di Savona, nutre un certo ottimismo sull'evoluzione del discorso montano, che nasce dalla consapevolezza che la cultura della montagna stia crescendo e crede abbastanza velocemente.

In quest'ottica bisogna evidenziare la possibilità di progetti di livello europeo quali la Convenzione delle Alpi e dell'Appennino Parco d'Europa; iniziative che, con il contributo di tutti, devono e possono andare avanti.

Secondo lui starà anche all' UNCEM ed ai suoi organi uncentivarle ancora di più.

Come Assessore provinciale Tabbò si sente, peraltro, particolarmente chiamato in causa in relazione al ruolo delle Comunità montane e delle Province.

A questo proposito vuole portare all'attenzione dei nostri lettori, quale modesto contributo, l'iniziativa nata tra gli Enti e le Organizzazioni della Provincia di Savona che si occupano di agricoltura (Comunità montane, Camera di Commercio, Organizzazioni Sindacali, Ispettorato Agro-Alimentare e Forestale), dove è stato creato il *"Tavolo dell'agricoltura provinciale"* che, periodicamente, si riunisce per dibattere i problemi dell'agricoltura i quali in gran parte, data la particolare morfologia della Liguria, sono anche i problemi dell'entroterra e soprattutto delle zone montane liguri.

A questo *"tavolo politico"* è affiancato un *"tavolo tecnico"* che esamina più nel dettaglio le varie problematiche.

Nel 1996, primo anno di attività, ad esempio sono stati affrontati i problemi relativi alle forestazioni, alla Legge Galli sulla disciplina delle risorse idriche e, sulla base delle risultanze del tavolo tecnico, sono state richieste varie modifiche a leggi regionali di interesse agricolo.

Un ulteriore flash riguarda il rapporto con le Sovraintendenze, che è necessario incentivare per maggiormente valorizzare i beni artistiperaltro, possa permettere ci "montani" ed anche per permettere una lettura più adeguata alla realtà montana dei vincoli ambientali, proprio per incentivare le residenze ed i *"presidi"* montani, senza che questa, peraltro, possa permettere la proliferazione di abusi e/o interventi fortemente negativi sul paesaggio e sull'ambiente montano.

In altre parole, è necessaria una crescita culturale anche in questo campo.

Relativamente ad un altro tema affrontato, il dissesto idrogeologico, Tabbò afferma che tale dissesto è ormai pesantemente in atto.

Nella Provincia di Savona sono in atto circa 60 frane per un spesa preventiva di circa 15 miliardi di lire e gli Amministratori non pensano certo di essere l'unica Provincia in queste condizioni.

L'Amministrazione provinciale ha già chiesto all'Unione delle Province Liguri una convocazione d'urgenza per significare al Governo centrale l'esigenza di un fondo speciale per questi tipi di interventi.

L'Assessore Tabbò sottolinea la necessità di rafforzare il rapporto con l'Unione Europea proprio perché iniziative come quelle sopra richiamate possano crescere e migliorare. ■

LEGGE BASSANINI N. 127-97: L'ORDINAMENTO DEGLI UFFICI E DEI SERVIZI PER I COMUNI

La nota interpretativa dell'ANCI

La più recente legge n. 127-97 sulla semplificazione amministrativa, nota come legge *"Bassanini 2"*, comporta rilevanti implicazioni per gli enti locali in ordine all'innovazione amministrativa e alla riorganizzazione della loro attività.

Ancorché riferita esplicitamente solo a comuni e province, la legge 127 ha evidentemente importanti effetti anche sulle Comunità Montane, pur in assenza di una esplicita norma di carattere recettizio per le medesime. Una disposizione in tal senso è stata introdotta, come riferito dall'UNCEM, nel ddl n. 1388 Senato di riforma della legge n. 142-90, che tuttavia è ancora all'esame del Senato in prima lettura e sul quale non si prevedono tempi brevi per la definitiva approvazione.

È pertanto necessario un puntuale chiarimento sulla materia disciplinata dalla 127 con specifico riferimento alla sua applicazione per le Comunità montane. La questione è già stata posta all'attenzione del Ministro Bassanini e l'UNCEM è in attesa di una convocazione da parte dello stesso Ministro.

Sono intanto stati organizzati alcuni approfondimenti sull'argomento, il più rilevante dei quali ad iniziativa della Delegazione UNCEM Veneto, il 27 giugno scorso a Pieve di Cadore, con una giornata di studio sul tema: *"L'impatto della legge 127-97 nella realtà politico-amministrativa delle Comunità montane e dei piccoli comuni"*, i cui atti saranno prontamente diffusi per gli enti associati (anche la Delegazione Piemontese UNCEM ha affrontato l'argomento in un Convegno svoltosi lo stesso giorno a Madonna del Sasso).

Pubblichiamo qui l'orientamento predisposto dall'ANCI e condiviso dall'UNCEM in ordine all'art. 6 della legge 127, sull'ordinamento degli uffici e dei servizi secondo la nuova normativa, già fatto pervenire alle Delegazioni UNCEM, unitamente ad una nota integrativa successivamente diffusa dall'ANCI.

LINEE INTERPRETATIVE ANCI DELL'ARTICOLO 6 DELLA LEGGE 15 MAGGIO 1997, N. 127

1. L'ordinamento degli uffici e dei servizi secondo la nuova normativa

L'articolo 6, comma 1, della legge 15 maggio 1997, n. 127 sostituisce l'articolo 51, comma 1 della legge 8 giugno 1990, n. 142.

L'articolo 51, comma 1, della legge 142/90 indicava esplicitamente due materie come oggetto di potestà regolamentare: le dotazioni organiche e l'organizzazione degli uffici e dei servizi, mentre l'articolo 6, comma 1, della legge 127/97 fa riferimento alla nozione di *"ordinamento generale degli uffici e dei servizi"*; la nuova previsione normativa pone il problema della esatta individuazione dell'ambito di applicazione e della eventuale diversa estensione della potestà regolamentare.

Al riguardo occorre anzitutto osservare che il contenuto della nozione di *"ordinamento degli uffici e dei servizi"* è indicato dall'articolo 6, comma 9, della legge 127/97, che aggiunge il comma 3 bis all'articolo 41 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29; secondo tale previsione normativa rientrano nella nozione di ordinamento le *"dotazioni organiche"*, le *"modalità di assunzione agli impieghi"* ed *"i requisiti di accesso e le modalità concorsuali, nel rispetto dei principi fissati dai commi 1 e 2 dell'articolo 36"* dello stesso d.lgs. 29/93.

Sembra peraltro potersi ritenere che anche tutta la materia precedentemente ricompresa nella nozione di organizzazione degli uffici e dei servizi debba essere ricondotta alla previsione dell'articolo 6, comma 1, della legge 127/97, sia perché non sono venute meno molte norme previgenti che dettano importanti direttive sull'assetto organizzativo e funzionale rinviando allo statuto ed ai regolamenti dei criteri e delle modalità, sia perché la stessa legge 127/97, all'articolo 51 bis della legge 12242/90, comma 1, 1° periodo, introdotto dall'art. 6, comma 10, fa riferimento ad un *"regomamento di organizzazione degli uffici e dei servizi"* per la determinazione dei criteri per la nomina del direttore generale.

Così determinata la portata della nozione di *"ordinamento"*, appare più agevole attribuire un senso corretto alla qualificazione di *"generale"* operata dal testo dell'articolo 51, comma 1, della legge 142/90 come sostituito dall'articolo 6, comma 1 della legge 127/97, e che, ad esempio, non è ripetuta nell'articolo 6, comma 9, che aggiunge il comma 3 bis all'articolo 41 del d.lgs. 29/93; invero, stante la possibilità di non adottare un solo regolamento ma diversi *"appositi regolamenti"* per normare l'ordinamento degli uffici e dei servizi, la parola *"generale"* sembra sottendere una direttiva legislativa tendente a sottolineare il carattere di espansività ed onnicomprensività della potestà regolamentare in materia.

Che l'ordinamento degli uffici e dei servizi possa essere definito mediante una pluralità di strumenti regolamentari è testualmente confermato dalla locuzione *"adozione dei regolamenti"*, usata nell'articolo 35, comma 2bis, della legge 142/90, introdotto dall'articolo 5, comma 4 della legge 127/97; nel contesto della molteplicità delle direttive della nuova legge che

fanno riferimento ad una pluralità di regolamenti deve essere correttamente inquadrata anche la disposizione dell'articolo 41, comma 3bis del d.lgs. 29/93, aggiunto dall'articolo 6, comma 9 della legge 127/97, alla cui locuzione *"il regolamento sull'ordinamento degli uffici e di servizi"* sembra dover essere attribuito il significato di aver voluto indicare i contenuti della complessiva regolamentazione in materia e non quello di aver circoscritto ad un solo strumento normativo la regolamentazione stessa.

L'articolo 51, comma 1 della legge 142/90, come sostituito dall'articolo 6, comma 1, della legge 127/97, fa riferimento ai medesimi principi di responsabilità e professionalità e criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione già considerati dall'articolo 51, comma 1, vecchio testo e prevede altresì, come la norma precedente, che la potestà regolamentare debba essere esercitata in conformità con lo statuto.

Viene invece interamente soppresso il contenuto delle norme dell'articolo 51, comma 1, 2° periodo della legge 142/90, che non trova replica nelle disposizioni dell'articolo 6, comma 1, della legge 127/97.

Tali norme rinviavano al regolamento, oltre alla regolamentazione dell' *"attribuzione ai dirigenti di responsabilità gestionali per l'attuazione degli obiettivi fissati dagli organi dell'ente"* - materia da intendersi ricompresa nella disciplina dell'articolo 6, comma 2, della legge 127/97 - anche *"le modalità di coordinamento tra il segretario dell''ente"* ed i dirigenti.

Tale ultima materia non sembra più costituire oggetto di rinvio a regolamentazione da parte degli enti ma una attenta lettura del combinato disposto degli articoli 6, comma 10 (ed in particolare dei commi 1 e 4 dell'articolo 51 bis della legge 142/90 da esso introdotto) e 17, comma 68, della legge 127/97, induce ad alcune considerazioni di diverso segno.

Da tale combinato disposto risultano ipotizzabili, infatti, tre possibili situazioni: a) è stato nominato il direttore generale (articolo 51 bis, comma 1, della legge 142/90); b) le funzioni di direttore generale sono state affidate al segretario (articolo 51 bis, comma 4, della legge 142/90); c) non è stato nominato il direttore generale e le relative funzioni non sono state affidate al segretario.

Nell'ipotesi sub a), ai sensi dell'articolo 17, comma 68, 2° periodo, il sindaco con proprio provvedimento disciplina i rapporti tra direttore generale e segretario ma l'esercizio di tale competenza, per espressa direttiva della norma della legge 127/97, deve avvenire *"secondo l'ordinamento dell'ente"*; il riferimento all'ordinamento dell'ente sembra non poter essere compiutamente inteso che come rinvio al sistema delle regole sulle relazioni organizzative concernenti le modalità di interazione tra i dirigenti e tra essi ed il direttore generale che debbono essere definite nella regolamentazione sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.

A tale sistema di regole sulle relazioni organizzative stabilite dall'ordinamento dell'ente non sembrano poter risultare estranee anche le ipotesi sub b) e c) precedentemente citate, in entrambe le quali sussistono evidenti esigenze di prefigurazione di modalità di esercizio delle funzioni di direzione generale o di sovrintendenza e coordinamento da parte del segretario, in riferimento alle interazioni con i dirigenti.

La chiara direttiva evincibile dall'articolo 17, comma 68, 2° periodo della legge 127/97, fornisce, infatti, un significativo elemento letterale a sostegno di una lettura interpretativa della nuova normativa in base alla quale essa non tenderebbe ad affermare un modulo gerarchico nella organizzazione della funzione dirigenziale, neppure nell'assetto organizzativo che prevede la funzione del direttore generale.

La disciplina della legge 127/97, ed in particolare la direttiva dettata dall'articolo 51 bis, comma 1, della legge 142/90, introdotto dall'articolo 6, comma 10, sembra evidenziare una scelta legislativa in favore di un assetto non gerarchico della organizzazione della funzione dirigenziale, anche nella parte in cui esplicitamente afferma che il direttore generale *"sovrintende alla gestione dell'ente"* ed individua esattamente la provvista di competenze funzionali di tale figura di vertice, limitando *"a tali fini"* l'ambito in cui i dirigenti *"rispondono nell'esercizio delle funzioni loro affidate"* al direttore generale.

Peraltro l'operazione di definizione normativa di un sistema di regole sull'organizzazione non può essere riferita a parametri astratti o collocata in una dimensione atemporale, dovendo invece risultare conforme e coerente alle esigenze di attuazione ottimale degli obiettivi dell'amministrazione *"stabiliti dall'organo di governo dell'ente"*, come espressamente dispone l'articolo 51 bis, comma 1, della legge 142/90.

1.1 Le competenze degli organi nella regolamentazione dell'ordinamento degli uffici e dei servizi.

La legge 127/97 innova fortemente la previgente disciplina per quanto attiene il regime della competenza all'adozione della regolamentazione per l'ordinamento degli uffici e dei servizi.

Invero, l'articolo 5, comma 6, della legge 127/97, abroga la parte dell'articolo 32, comma 2, lett. c) della legge 142/90, che ancora vigeva dopo la parziale abrogazione determinata dall'articolo 74, comma 1, del d.lgs. 29/93; pertanto, il consiglio comunale non ha più competenza regolamentare in materia di *"piante organiche"* (rectius: dotazioni organiche) *e relative variazioni"*, come già non ne aveva più in materia di *"disciplina dello stato giuridico e delle assunzioni di personale"*.

Inoltre, per fugare ogni dubbio sul regime delle competenze e superare il possibile equivoco nascente dalla competenza regolamentare in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi attribuita al consiglio comunale dell'articolo 32, comma 2, lett. a), (norma in forza della quale in taluni casi il giudice amministrativo, nonostante il dettato del ricordato articolo 74, comma 1, del d.lgs. 29/93, ha ritenuto insussistente la competenza di organi diversi dal consiglio comunale in materia di modifica dei requisiti di accesso), l'articolo 5, comma 4, della legge 127/97, introduce il comma 2 bis all'articolo 35 della legge 142/90, traslando espressamente alla competenza della giunta comunale l'adozione dei *"regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi"* e riservando al consiglio la sola competenza a definire *"criteri generali"* che la giunta deve rispettare, tenendo conto che molti criteri generali sono già individuati, in relazione alle diverse fattispecie, dalla stessa normativa dell'articolo 6 della legge 127/97.

La norma appena citata consente di individuare un percorso interpretativo atto a dare soluzione ad un'apparente antinomia derivante dal combinato disposto degli articoli 35, comma 2bis della legge 142/90, e 41, comma 3bis del d.lgs. 29/93; invero la norma dell'articolo 41, comma 3bis del d.lgs. 29/93, nel definire il contenuto della nozione di *"ordinamento degli uffici e dei servizi"*, indica materie che costituivano oggetto della competenza consiliare originariamente stabilita dall'articolo 32, comma 2, lett. c) della legge 142/90 e ciò potrebbe apparire contraddittorio con la disposizione dell'articolo 35, comma 2bis, della legge 142/90, nella lettura che intendesse riferire i *"criteri generali"* del consiglio all'intera gamma delle materie oggi

oggetto della competenza regolamentare della giunta, riconducibili alla nozione di ordinamento degli uffici e dei servizi, comprese quelle testè ricordate.

In sostanza, l'ambito della competenza consiliare in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi sembra essere definita da una duplicità di limiti di ordine negativo l'uno e positivo l'altro: per un verso, infatti, il consiglio non sembra poter dettare *"criteri generali"* in materie riconducibili alle sue originarie competenze ex articolo 32, comma 2 lett. c) della legge 142/90 e, per altro verso, sembra poter esercitare la sua nuova competenza in materia limitatamente all'ordinamento degli uffici e dei servizi considerato nel senso stretto di organizzazione delle strutture, tenendo conto altresì che tale organo può esercitare le sue funzioni di indirizzo e programmazione sul più vasto ambito della organizzazione e gestione complessiva delle risorse avvalendosi della leva della pianificazione economico-finanziaria secondo la disciplina del d.lgs. 77/95.

In tale prospettiva interpretativa, sembra possibile formulare una coerente lettura delle disposizioni di cui all'articolo 51 bis, 1° periodo della legge 142/90, introdotto dall'articolo 6, comma 10, della legge 127/97 a mente delle quali *"il sindaco ... ed il presidente della provincia, previa deliberazione della giunta..., possono nominare un direttore generale... secondo criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi"*.

Poichè infatti, i *"criteri"* cui è fatto riferimento sono riferiti in modo non equivoco alla *"nomina"*, ed attendono quindi ai requisiti professionali ed alla procedura di individuazione del direttore generale, essi concernono, sostanzialmente, lo spettro delle materie originariamente riconducibili alle previsioni dell'abrogato articolo 32, comma 2, lett. c) della legge 142/90, nelle quali non sembra poter essere configurata una competenza consiliare alla prescrizione di criteri generali.

Tale lettura interpretativa sembra trovare ulteriore elemento di conforto nella locuzione *"previa deliberazione della giunta"* che, nella cornice qui ricostruita, sembrerebbe proprio evidenziare la competenza esclusiva dell'esecutivo, costituito dal sistema sindaco-giunta, a definire i criteri per la nomina del direttore generale.

L'attribuzione all'organo esecutivo di una competenza anche completamente autonoma in materia di regolamentazione dell'ordinamento degli uffici e dei servizi corrisponde, d'altra parte, ad una concezione della organizzazione degli uffici e dei servizi e della gestione della risorsa umana come funzionali alle esigenze di attuazione del programma dell'amministrazione che, nel regime successivo alla legge 81/93, è fortemente caratterizzato dal programma con cui il sindaco ha ottenuto la legittimazione popolare e fa nascere l'esigenza, per tale aspetto, di una più evidente referenza dell'apparato amministrativo dell'ente all'organo esecutivo.



Castiglioncello di Firenzuola (FI) - Foto di Mario Vianelli

Di ciò sembra essere chiara espressione il disposto dell'articolo 51, comma 6, della legge 142/90 come sostituito dall'articolo 6, comma 7, della legge 127/97, in materia di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali.

1.2 I rapporti tra regolamenti degli enti locali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi e contrattazione collettiva di lavoro

L'articolo 51, comma 1, 2° periodo della legge 142/90, come sostituito dall'articolo 6, comma 1, della legge 127/97, con una prima direttiva, stabilisce che, nell'esercizio della loro autonomia normativa, nelle materie soggette a riserva di disciplina unilaterale autoritativa ex articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, gli enti debbono tener conto di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro.

Per evitare letture interpretative evidentemente incomparabili con l'assetto delle fonti determinato dall'articolo 2 della legge 421/92, o, peggio, stravolgenti dell'assetto medesimo, la norma deve essere correttamente intesa come determinante un rinvio alle regole dettate dai contratti collettivi nazionali di lavoro in materie od istituti che costituiscono una sorta di presupposto necessario del contenuto delle materie od istituti oggetto della riserva.

A titolo di esempio, la norma trova senso compiuto in relazione al disposto dell'articolo 6, comma 9, della legge 127/97, che introduce il comma 3 bis, all'articolo 41 del d.lgs. 29/93: ove, infatti, i contratti collettivi nazionali di lavoro prevedano il contenuto tipico di un profilo professionale l'ente, nell'esercizio della sua autonoma potestà normativa in materia di requisiti di accesso a quel profilo, non potrà non tener conto della previsione del CCNL.

La norma fa esplicito riferimento solamente alla *"contrattazione collettiva nazionale"*, tuttavia sembra più coerente con la ratio complessiva della riforma e con la chiara direttiva della legge 59/97 sulla valorizzazione del secondo livello di contrattazione, che diverrà una vera contrattazione integrativa di quella nazionale, dare di essa una lettura interpretativa comportante il rinvio anche alla contrattazione decentrata, nel rispetto, ovviamente, degli ambiti per la stessa attualmente definiti dal d.lgs. 29/93 e dal vigente CCNL.

Tale lettura interpretativa, d'altra parte, appare l'unica coerente con il complessivo sistema della contrattazione collettiva di lavoro dopo l'estensione della tutela ex articolo 28 della legge 20 maggio 1970 n. 300, agli obblighi assunti dal datore di lavoro con la contrattazione collettiva, operato dalla legge 146/90.

In relazione alla seconda direttiva dell'articolo 51, comma 1, nuovo testo, della 142/90, in base alla quale, nelle predette materie soggette a riserva di normazione autoritativa unilaterale ex articolo 2 della legge 421/90, la potestà regolamentare degli enti deve essere esercitata *"comunque in modo da non"* determinare disapplicazioni della contrattazione collettiva durante il periodo di vigenza della stessa, sembrano opportune alcune precisazioni.

Invero, la norma fa esplicito riferimento alla *"contrattazione collettiva"*, cioè agli atti negoziali stipulati in materia di lavoro ai sensi della legge 421/92 ai quali soli può correttamente essere riferita natura giuridica di contratti; la norma non può dunque essere ritenuta operante in relazione alla disciplina dei D.D.P.R. a suo tempo previsti dalla legge 93/83, al cui contenuto regolativo, ancorché esitante da un procedimento che prevedeva quali presupposti necessari gli accordi sindacali, non può essere attribuita natura giuridica di contratto.

L'articolo 51, comma 1, 3° periodo della legge 142/90, come sostituito dall'articolo 6, comma 1, della legge 127/97, riferisce ai regolamenti di disciplina dell'ordinamento degli uffici e dei servizi la norma dell'articolo 2, comma 2 bis, del d.lgs. 29/93, a mente della quale, nelle materie non soggette a riserva ex lege 421/92, *"eventuali norme di legge, intervenute dopo la stipula di un contratto collettivo, cessano di avere efficacia, a meno che la legge non disponga espressamente in senso contrario, dal momento in cui entra in vigore il successivo contratto collettivo"*.

Riferendo tale previsione alla potestà regolamentare degli enti sembra venire configurato un sistema di relazioni tra le fonti di regolazione dei rapporti di lavoro in base al quale, nell'ambito in cui ex lege 421/92 la contrattazione collettiva può svolgersi, il regolamento invasivo può essere privato di efficacia dai successivi contratti collettivi di lavoro del medesimo livello, salvo che il regolamento medesimo espressamente qualifichi sé stesso come non cedevole.

Il problema, involgendo una materia rilevante e delicata quale quella della definizione dell'ambito di concreta contrattualizzazione della disciplina del lavoro, non può essere sottovalutato; alla norma del d.lgs. 29/93 la legge 127/97 ha fatto rinvio formale con l'evidente fine di rispettarne la ratio, che è quella di rinforzare la normativa di origine contrattuale ed evitare sconfinamenti non compatibili col sistema delle fonti regolative dei rapporti di lavoro, ed in tal senso è auspicabile che ad essa si faccia riferimento nell'esercizio dell'autonoma potestà regolamentare da parte degli enti.

1.3 Le funzioni dei dirigenti secondo la nuova normativa

L'articolo 6 della legge 127/97, non innova il 2° comma dell'articolo 51 della legge 142/90, confermando il principio di distinzione/separazione quale architrave della materia organizzatoria anche nella nuova disciplina, principio in conformità del quale debbono essere interpretate le singole norme sulle funzioni degli organi elettivi e della dirigenza.

L'articolo 6, comma 2 della legge 127/97, sostituisce il 2°periodo dell'articolo 51 comma 3 della legge 142/90, che affidava ai dirigenti, secondo le modalità stabilite dallo statuto, alcune specifiche competenze.

Non è invece stato innovato il 1° periodo dell'articolo 51, comma 3, della legge 142/90, che definisce il criterio di riparto delle attribuzioni in materia di atti che impegnano l'amministrazione anche all'esterno, stabilendo che essi spettano tutti ai dirigenti, secondo l'ordine delle loro competenze, ad eccezione di quelli espressamente riferiti dalla legge o dallo statuto agli organi di governo dell'ente.

Inoltre, la nuova normativa dell'articolo 51, comma 3, 2° periodo della legge 142/90 riferisce esplicitamente un notevole numero di rilevanti atti alla attività gestionale dei dirigenti e qualifica tali atti come espressione della competenza loro attribuita ex lege che, per inequivoca disposizione della norma stessa, conserva natura attuativa, *"secondo le modalità stabilite dallo statuto e dai regolamenti dell'ente"*, *"degli obiettivi e dei programmi"* definiti dall'organo politico, che deve esprimerli e precisarli attraverso appositi, positivi *"atti di indirizzo"*.

La norma esige una attenta riflessione ai fini di una sua corretta interpretazione sistematica; invero, letta apoditticamente, essa si può prestare ad un'interpretazione in forza della quale potrebbe essere ritenuto insussistente un potere-dovere dei dirigenti di impulso in relazione agli atti di indirizzo ed alle direttive dell'organo politico, con ciò determinando un sostanziale corto-circuito nel processo decisionale, che potrebbe restare privo del suo atto di avvio, con l'ulteriore conseguenza, nella ricostruzione qui confutata, della paralisi dell'esercizio delle competenze da parte dei dirigenti.

Simile lettura, riproponendo sostanzialmente il modulo relazionale del D.P.R. 748/72 (che ne ha costituito anche il limite più esiziale) cioè proprio l'assenza di un potere-dovere di impulso giuridicamente qualificato da parte dei dirigenti, costituirebbe espressione di una cultura dell'amministrazione estremamente arretrata e contrasterebbe, all'evidenza, con le pregnanti direttive della legge 127/97, in ordine alla centralità della funzione dirigenziale in relazione ai risultati della gestione.

Tale lettura non è altresì in alcun modo compatibile con la definizione della sfera di attribuzioni della dirigenza sancita dal d.lgs. 29/93 in particolare, per quanto qui interessa, agli articoli 14 e 16, che gli enti sono tenuti a tener presente in sede di adeguamento conformativo dei loro ordinamenti ex articolo 13, comma 1, dello stesso d.lgs.

Una particolare riflessione deve essere riservata alla norma secondo la quale i compiti sono attribuiti ai dirigenti *"secondo le modalità stabilite dallo statuto e dai regolamenti"*; invero, di tale norma non può essere data una lettura interpretativa in forza della quale l'esercizio delle competenze prevista dall'articolo 51, comma 3, 2° periodo della legge 142/90 sia subordinato (e quindi rinviato) ad una regolamentazione di merito di ciascuna materia ivi considerata, ma essa si limita a prescrivere che l'autonoma attività del dirigente, che deve essere immediatamente espletata secondo la nuova disciplina,si svolga nel rispetto della normativa di organizzazione dell'ente sull'esercizio delle competenze, fermo restando che le singole competenze potranno trovare la loro normativa sostanziale nella regolazione proveniente dalle più varie fonti primarie e secondarie.

1.4 Le funzioni di gestione nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale

L'articolo 6, comma 3, della legge 127/97 inserisce all'articolo 51 della legge 142/90 il comma 3 bis, secondo il quale, nei comuni privi di personale con qualifica dirigenziale, le funzioni di cui all'articolo 51, comma 3 della legge 142/90, sono svolte dai responsabili degli uffici e dei servizi.

La norma costituisce compiuta traduzione legislativa dei canoni interpretativi elaborati, sin dall'entrata in vigore della legge 142/90, dalla dottrina più accorta e progressivamente recepiti in numerose decisioni del giudice amministrativo di primo grado.

Tali canoni erano rappresentati dall'unicità del modulo organizzatorio definito dalla legge 142/90 e

dalla conseguente identità, in tutti i tipi di enti locali, delle funzioni di sovrintendenza e coordinamento del segretario, restando la direzione degli uffici e dei servizi riservata alla dirigenza, nonché dalla irrilevanza del livello di inquadramento del personale ai fini della individuazione di una funzione di direzione, che doveva essere identificata esclusivamente alla stregua della regolamentazione organizzativa degli enti.

Lo stesso articolo 51 della legge 142/90 forniva, del resto, un significativo elemento letterale in favore di tali tesi, atteso che nelle sue disposizioni viene sempre usato il termine *"dirigenti"*, ad eccezione che nel comma 5, ove compare la locuzione *"qualifica dirigenziale"*; sembrava agevole argomentare anche da ciò che la normativa dell'articolo 51 della legge 142/90, allorchè faceva riferimento ai dirigenti, intendesse indicare non il personale ascritto alla qualifica dirigenziale ma una funzione di direzione risultante dalle posizioni di responsabilità organizzativa.

Più di recente, la stessa contrattazione collettiva nazionale di lavoro del comparto Regioni-Autonomie locali ha operato una chiara scelta nella direzione indicata dalla dottrina e dalla giurisprudenza stabilendo, all'articolo 45 del vigente CCNL 6 luglio 1995, che negli enti privi di personale ascritto alla qualifica dirigenziale, i poteri e le responsabilità che il contratto collettivo attribuisce ai dirigenti sono riferite ai responsabili degli uffici e dei servizi, purché ascritti a qualifiche funzionali il cui requisito di culturale accesso, a regime, sia costituito dal diploma di laurea, od al segretario.

L'attuale previsione appare ancora più aperta, eliminando ogni requisito ulteriore alla titolarità della responsabilità di un ufficio o servizio e non prevedendo la riferibilità al segretario; in considerazione del disposto dell'articolo 51, comma 3, 2° periodo, lett. e), a mente del quale sono attribuiti ai dirigenti *"gli atti di amministrazione e gestione del personale"* e dell'articolo 51, comma 3 bis che nei comuni privi di personale dirigenziale, riferisce tale competenza ai responsabili di uffici e servizi, sembra doversi, inoltre, considerare oggi superato il citato articolo 45 del CCNL, del quale, stante il contrasto, nella lettura più limitativa, con la sopravvenuta normativa imperativa di legge, dovrebbe essere ritenuta la nullità.

Si deve altresì, al riguardo, osservare che anche nel regime della legge 127/97 continua ad essere configurabile la possibilità di attribuire la responsabilità di uffici o servizi o di singoli procedimenti al segretario comunale, nelle ipotesi in cui l'ente, per le sue ridotte dimensioni organizzative, non ritenga di poter assegnare tali responsabilità al personale di cui dispone (ferme restando le possibilità offerte dalla legge 127/97 anche col disposto del nuovo articolo 51, comma 5 bis della legge 142/90).

Infatti, a mente dell'articolo 17, comma 68, lett. c) della legge 127/97, il segretario comunale *"esercita ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti, o conferitagli dal sindaco o dal presidente della provincia"*.

Tale lettura interpretativa sembra, trovare elemento di sostegno nell'estrema apertura della previsione che, con la locuzione *"ogni altra funzione"*, non esclude l'attribuibilità al segretario di funzioni anche in materia di organizzazione degli uffici e dei servizi e di gestione amministrativa.

L'Associazione Culturale
Gruppo Storico
"Oste Ghibellina"

Con il patrocinio di:
Provincia di Firenze, Comune di Palazzuolo Sul Senio,
Comunità Montana Mugello, Alto Mugello, Val di Siede
In collaborazione con: Pro Loco di Palazzuolo sul Senio

Medioevo alla corte degli Ubaldini
II edizione
dal 13 al 22 giugno
FESTE MEDIEVALI
a Palazzuolo sul Senio (FI)

GiGi nel paese delle meraviglie
LINEA GIG
per la conservazione delle nostre tradizioni

L'Associazione culturale "Oste Ghibellina" di Palazzuolo sul Senio (FI), con la collaborazione della Provincia, del Comune, della Pro Loco e della Comunità montana Mugello, Alto Mugello, Val di Sieve, ha organizzato per la seconda volta una serie di manifestazioni per il ricupero e la conservazione delle tradizioni locali, a cavallo tra Toscana e Romagna.
Nella foto: la copertina dell'opuscolo edito per l'occasione

1.5 Le nuove fattispecie di contratto individuale a tempo determinato

L'articolo 6, comma 4, della legge 127/97, aggiunge all'articolo 51 bis della legge 142/90 un comma 5 bis che reca una innovativa disciplina comportante la possibilità di instaurare, mediante appositi contratti, rapporti di lavoro a tempo determinato per il reclutamento di personale dirigenziale, direttivo o di alta specializzazione, al di fuori della dotazione organica; tale possibilità è da ritenersi attribuita ai soli enti locali che non versino in condizioni di dissesto o di deficit strutturale, come si evince dal disposto dell'ultimo periodo del comma stesso.

La nuova normativa distingue due ipotesi in ragione della diversa consistenza organizzativa dell'ente: il disposto del 1° periodo del comma 5 bis si riferisce agli *"enti in cui è prevista la dirigenza"*, cioè agli enti nel cui ordinamento organizzativo, in base alle disposizioni vigenti, è configurabile la qualifica dirigenziale; in tali enti può essere reclutato personale ascritto alla qualifica dirigenziale o personale di alta specializzazione, *"al di fuori della dotazione organica"*.

Alla locuzione *"al di fuori della dotazione organica"*, in ragione della combinazione con la normativa del successivo periodo che stabilisce un riferimento percentuale alla dotazione organica della qualifica dirigenziale o dell'area direttiva, sembra essere attribuito significato di criterio di computo e non significato organizzativo; la norma sembra cioè dover essere intesa nel senso di consentire il superamento del numero massimo dei dirigenti previsti dal contingente della relativa qualifica della dotazione organica e non anche nel senso di disporre che il personale così reclutato possa occupare una posizione organizzativa riconnettibile alla responsabilità di uffici o servizi, fattispecie che resta regolata dal disposto dell'articolo 51, comma 5 della legge 142/90.

In altri termini, gli ambiti applicativi delle disposizioni del comma 5 e del comma 5 bis non sembrano sovrapponibili; di conseguenza, a tutte le strutture organizzative di livello dirigenziale comportanti responsabilità di ufficio o servizio potrà essere preposto esclusivamente un dirigente a tempo determinato reclutato ai sensi dell'articolo 51, comma 5 della legge 142/90, mentre il personale dirigenziale reclutato ai sensi del nuovo comma 5 bis potrà risultare destinatario di un incarico nel quale viene definita la provvista di competenze funzionali di cui il dirigente è dotato, nonché il suo inserimento in unità organizzative previste dalla regolamentazione sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, ma delle quali egli non sembra poter assumere la responsabilità.

Analoghe considerazioni sembrano formulabili, negli enti nel cui ordinamento organizzativo è configurabile la qualifica dirigenziale, per l'utilizzo, ai sensi dell'articolo 51, comma 5 bis della legge 142/90, del personale di alta specializzazione.

Un diverso percorso interpretativo sembra dover, invece, essere seguito nell'esegesi delle disposizioni dell'articolo 51, comma 5 bis, 3° periodo, concernenti il reclutamento di personale dirigenziale a tempo determinato nei comuni nel cui ordinamento organizzativo non è configurabile la qualifica dirigenziale.

In tale ipotesi, infatti, il riferimento alla dotazione organica conserva valore di criterio di computo delle unità reclutabili, ma per effetto del disposto dell'articolo 51, comma 3 bis della legge 142/90, introdotto dall'articolo 6, comma 3, della legge 127/97, l'inserimento del dirigente assunto ex comma 5 bis ha effetti diversi da quelli precedentemente illustrati con riferimento agli enti di maggiore consistenza organizzativa. Infatti, ai sensi dell'articolo 51, comma 3 bis nuovo testo, della legge 142/90, *"le funzioni di cui al comma 3 sono svolte dai responsabili degli uffici e dei servizi"*, nel solo caso di comuni *"privi di personale di qualifica dirigenziale"*.

La norma dell'articolo 51, comma 3 bis, riconnette l'attribuibilità delle funzioni di cui al comma 3 ai responsabili degli uffici e dei servizi, alla sola ipotesi della carenza di personale dirigenziale, con ciò consentendo di ipotizzare che il comma 5 bis, 3° periodo, abbia inteso sopperire proprio a tale esigenza, legittimando il reclutamento di dirigenti a termine, prescindendo da ogni riferimento alla struttura organizzativa dell'ente correlata alla sua dimensione tipologica, a differenza di quanto a suo tempo consentito dall'articolo 51, comma 5.

In tale prospettiva interpretativa, nei comuni del tipo qui considerato, l'inserimento di un dirigente ex articolo 51, comma 5bis, comporterebbe che tale soggetto eserciti le funzioni di cui all'articolo 51, comma 3 in relazione ai settori affidati, mentre lo stesso tipo di funzioni sarebbero svolte dai responsabili degli altri uffici e servizi eventualmente non assegnatigli.

Naturalmente, sembra opportuno rilevare che l'ampiezza delle funzioni attribuite al dirigente assunto ex articolo 51, comma 5 bis, negli enti nel cui ordinamento organizzativo non è configurabile la dirigenza, non può né surrettiziamente determinare la previsione di una direzione generale, ove a ciò osti in ragione della consistenza demografica dell'ente, il disposto dell'articolo 51 bis della legge 142/90, né comportare funzioni di sovrintendenza e coordinamento che, per espressa previsione dell'articolo 17, comma 68, della legge 127/97, restano affidate al segretario comunale nella ipotesi di mancata (o impossibile) nomina del direttore generale.

Si deve altresì osservare che, nei comuni in discorso, analogo percorso interpretativo non sembra poter essere configurato per l'utilizzo di *"funzionari dell'area direttiva"* nell'ipotesi in cui l'ente non intenda dotarsi di un dirigente (per ragioni economiche ed organizzative), ma si limiti ad acquisire un funzionario di qualifica più elevata a quella apicale prevista dall'ordinamento organizzativo.

Infatti, in conseguenza della ricordata lettura interpretativa dell'articolo 51, comma 3 bis della legge 142/90, in tale ipotesi le funzioni di cui al comma 3 dello stesso articolo, mancando *"personale di qualifica dirigenziale"*, non potrebbero che essere riferite ai responsabili degli uffici e dei servizi, previsti dalla struttura organizzativa dell'ente.

Anche nell'ipotesi considerata, infatti, la preposizione ad una responsabilità di ufficio o servizio non potrebbe che avvenire, ove ne ricorrano le condizioni, ex articolo 51, comma 5, con i limiti derivanti dal riferimento di tale norma ai posti previsti nella dotazione organica e, quindi, anche all'apicalità prevista per l'ente.

I funzionari dell'area direttiva ed il personale di alta specializzazione assunto ex articolo 51, comma 5 bis, potranno, naturalmente, esercitare funzioni corrispondenti alla qualifica rivestita ma, in ragione della coerenza interna del sistema risultante dal combinato di tale norma con quella di cui al comma 5, non sembra possano occupare posti di responsabili di uffici o servizi.

1.6 La nuova disciplina del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali

L'articolo 6, comma 7, della legge 127/97 sostituisce l'articolo 51, comma 6, della legge 142/90, dettando una nuova ed organica disciplina del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali.

Si deve anzitutto ritenere che la

nuova disciplina non innovi in materia di attribuzione al sindaco della competenza al conferimento ed alla revoca degli incarichi dirigenziali, secondo il disposto dell'articolo 13, comma 5 ter, della legge 81/93 e che, pertanto, quello sia l'organo competente ad adottare il *"provvedimento motivato"*, di cui all'articolo 51, comma 6, nuovo testo, della legge 142/90.

Molto rilevante è il riferimento operato dalla norma ai *"criteri di competenza professionale"* cui deve attenersi il sindaco nel conferimento dell'incarico; il sindaco deve inoltre rispettare le *"modalità"* stabilite dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.

La prefigurazione di una procedura regolamentata e l'obbligo del rispetto del principio di professionalità (già previsto in via generale anche nel nuovo testo, dall'articolo 51, comma 1, della legge 142/90 ma espressamente ribadito ai fini del comma 6) rende la nuova norma esplicitamente conforme alle recenti acquisizioni della massima istanza giurisdizionale amministrativa in materia di limiti all'esercizio, nel contesto dell'attuale assetto costituzionale, del potere di electio dei vertici degli apparati amministrativi pubblici da parte dei corrispettivi organi di governo.

Naturalmente, attesa la peculiarità del contesto istituzionale degli enti locali e della legittimazione dei loro organi di governo, quello della *"competenza professionale"* non può costituire un criterio assunto in astratto, ma la sua esistenza deve essere concretamente verificata *"in relazione agli obiettivi indicati nel programma amministrativo del sindaco"*, come esplicitamente recita l'articolo 51, comma 6, nuovo testo della legge 142/90.

D'altra parte la stessa giurisprudenza amministrativa di primo grado aveva individuato in questa relazione essenziale col programma amministrativo ed in un conseguente, motivato, *intuitu personae* il canone fondamentale della valutazione della correttezza, sia in punto di legittimità che di merito, delle scelte sull'affidamento e revoca degli incarichi dirigenziali negli enti locali, giungendo ad affermare in alcune significative decisioni la non necessarietà della valutazione comparativa delle aspettative alla nomina di tutti i dirigenti potenzialmente interessati, ma ritenendo sufficiente, per la legittimità della nomina stessa, che il soggetto nominato fosse titolare della competenza professionale necessaria in relazione alle funzioni affidate.

La normativa dell'articolo 51, comma 6, nuovo testo, della legge 142/90 disciplina il regime della



Un paesaggio della Romagna Toscana - Foto di Mario Vianelli

revoca degli incarichi dirigenziali stabilendo anzitutto che essa avviene in tre fattispecie tipiche che sembra opportuno esaminare partitamente.

La revoca dell'incarico dirigenziale può avvenire anzitutto per *"inosservanza delle direttive del sindaco, ... della giunta e dell'assessore di riferimento"*; la norma è di grande rilievo perché conferma, con l'uso della locuzione *"direttive"*, che anche nella nuova disciplina il modulo organizzatorio delle relazioni tra organi di governo e dirigenza deve essere considerato direzionale e non gerarchico.

La norma è altresì importante poiché conferisce rilievo giuridico, ai fini in questione, anche alla figura *"dell'assessore di riferimento"*, innovando il previgente regime della legge n. 81/93 nel quale l'assessore rilevava solo in quanto componente della giunta intesa nella sua collegialità.

La revoca dell'incarico dirigenziale può, poi, avvenire *"in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi"* assegnati ai dirigenti; tuttavia tale fattispecie è limitata agli obiettivi indicati *"nel piano esecutivo di gestione previsto dall'articolo 11 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 e successive modificazioni"* ed alla verifica è dato carattere periodico individuandone, molto opportunamente, il momento di effettuazione nel *"termine di ciascun anno finanziario"*.

La revoca può avvenire, inoltre, *"per responsabilità particolarmente grave o reiterata"*.

Il nuovo testo dell'articolo 51, comma 6, della legge 142/90 prevede poi, quali cause di revoca degli incarichi dirigenziali, due ulteriori fattispecie, per la cui definizione è fatto rinvio ad altre fonti normative, costituite l'una *"dagli altri casi disciplinati dall'articolo 20 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29"* e, l'altra, *"dagli altri casi disciplinati... dai contratti collettivi di lavoro"*.

Il riferimento ai casi disciplinati dai contratti collettivi di lavoro e l'assenza nella norma del nuovo testo dell'articolo 51, comma 6, di ogni indicazione procedurale, sembrano sottendere una volontà del legislatore di ricondurre anche le tre fattispecie tipiche sopra considerate nell'ambito di applicazione della regolamentazione contrattuale collettiva sulle procedure di revoca ove le parti collettive abbiano a ciò provveduto, fermo restando che, in difetto di regolazione contrattuale collettiva (ma questo non è attualmente il caso degli enti locali), opera comunque il principio del contraddittorio stabilito dall'articolo 20, comma 9, del d.lgs. 29/93.

L'articolo 51, comma 6, ultimo periodo, nuovo testo, della legge 142/90, reca una norma che chiarisce definitivamente la non configurabilità, nell'assetto organizzativo della funzione dirigenziale negli enti locali, di uno *jus in officium* concepito in modo tale da determinare una sorta di inamovibilità del dirigente che abbia acquisito la funzione in ragione di uno specifico concorso.

D'altra parte, la configurabilità di uno *jus in officium* nel senso testè confutato appariva incompatibile con il complessivo quadro legislativo delineato dalle riforme degli anni '90 in materia di organizzazio-

ne delle pubbliche amministrazioni e di disciplina della funzione dirigenziale.

Tali riforme, infatti, hanno chiaramente soppresso l'istituto della pianta organica come strumento di organizzazione funzionale oltre che di registrazione dell'organigramma del personale.

Già con l'articolo 51, comma 1, della legge 142/90 l'organigramma era stato distinto, sotto la denominazione di dotazione organica, dalla normativa regolatrice dell'organizzazione e della funzione dirigenziale e lo stesso D.P.R. 333/90 aveva sancito il principio della piena mobilità nell'ambito delle qualifiche dirigenziali.

Ma, dopo la legge 421/92 ed il d.lgs 29/93, che hanno eliminato alcuni ostacoli residuanti dalla previgente disciplina con l'unificazione della qualifica dirigenziale e la organizzazione della funzione dirigenziale e delle sue relazioni interne, nonché sul conferimento dell'incarico ad opera dell'organo di governo, era chiaro che il sistema stesse evolvendo verso il superamento dell'antiquato regime delle *"guarentigie"*.

La stessa norma dell'articolo 51, comma 6, della legge 142/90, nuovo testo, che relaziona la *"competenza professionale"* dei dirigenti agli *"obiettivi"* indicati nel programma amministrativo, evidenzia l'inattualità, nel nuovo sistema, di una concezione dei principi di cui all'articolo 97 Cost. statica e non dinamica.

Il buon andamento *hic et nunc* è la realizzazione, con tutta la necessaria attenzione alle nuove espressioni dell'esigenza di garanzia, del programma del sindaco e ciò dipende in consistente misura dalla forza espansiva del principio di responsabilità proprio del regime della diretta legittimazione, che pervade anche il modello organizzativo.

1.7 La nuova normativa per le procedure di accesso e per la gestione del personale

La concreta gestione delle risorse umane, nella previsione della *"legge Bassanini"*, offre nuove opportunità agli enti, nell'ottica di una maggiore autonomia e flessibilità organizzativa.

Le novità più significative riguardano certamente la materia concorsuale, oggetto di regolamentazione da parte della Giunta comunale che nel definire le modalità di assunzione, i requisiti di accesso e le modalità di svolgimento dei concorsi, è tenuta a uniformarsi unicamente ai principi fissati nei primi due commi dell'art. 36 del d.lgs. 29/93.

Tale previsione, contenuta nell'art. 6, comma 9, della legge in esame, consente di ritenere non più applicabile agli enti locali il regolamento sull'accesso e sulle modalità concorsuali previsto dal D.P.R. 487/94.

La compiuta e dettagliata disciplina contenuta in tale regolamento non consentiva alcun adattamento alle esigenze degli enti locali e si presentava onerosa e di difficile applicazione, specie nei Comuni di minori dimensioni.

Il successivo D.P.R. 693/96 aveva già provveduto a rimuovere alcuni degli inconvenienti segnalati, in una logica di semplificazione degli adempimenti procedurali e di maggiore attenzione alle esigenze dei Comuni, per i quali veniva previsto che alcune disposizioni già contenute del D.P.R. 487/94 rappresentassero norme di indirizzo.

L'ulteriore passo in avanti compiuto dalla L. 127/97, sembra essere quello di una maggiore autonomia degli enti locali, consentendo una differenziazione in termini di adattamento della disciplina concorsuale alle esigenze specifiche di ogni ente, nel rispetto dei principi contenuti nell'art. 36, commi 1 e 2, del d.lgs. 29/93.

È evidente che, fino all'adozione della nuova regolamentazione da parte delle singole amministrazioni, il quadro giuridico di riferimento resta quello disciplinato dai succitati DD.PP.RR. 487/94 e 693/96. Gli enti, inoltre, nel definire i requisiti di accesso e le modalità assunzionali e di svolgimento dei concorsi, non potranno non tener conto anche dei principi costituzionali e degli altri principi generali dell'ordinamento giuridico, garantendo, comunque, in particolare, la parità di trattamento e le pari opportunità tra gli aspiranti.

Tra le modalità di accesso previste dal succitato art. 36 d.lgs. 29/93, non è contemplata quella del c.d. *"concorso interno"*, che costituisce, invece, oggetto di specifica previsione da parte del comma 12 dell'art. 6 della legge 127/97.

La norma in questione consente agli enti locali non strutturalmente deficitari di prevedere concorsi interamente riservati al personale dipendente in relazione a particolari profili o figure professionali, caratterizzati da una professionalità acquisita esclusivamente all'interno dell'ente.

Al fine di individuare l'esatto ambito di applicazione della norma, non può non tenersi conto dell'evoluzione normativa degli ultimi anni che ha innovato il regime giuridico del rapporto d'impiego nelle pubbliche amministrazioni e della giurisprudenza costituzionale intervenuta in materia, che ha posto alcuni principi fondamentali in tema di accesso e progressione in carriera dei dipendenti pubblici.

La Corte Costituzionale, in particolare, ha rilevato che uno dei principi fondamentali nell'ambito del pubblico impiego deve essere ravvisato *"nella regola generale del concorso negli accessi e nei passaggi di carriera e comunque nella necessità di procedure selettive e di verifiche attitudinali che rappresentano ineludibili momenti di controllo, funzionali al rendimento della pubblica amministrazione"* (Cort. Cost. n. 1/96).

A giudizio della Corte, la regola generale del pubblico concorso costituisce diretta esplicazione del principio di buon andamento dell'Amministrazione, previsto dall'art. 97 della Cost. e lo stesso legislatore vi può derogare *"in presenza di peculiari situazioni giustificatrici, con una discrezionalità che trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della P.A."* (Cort. Cost. n. 477 del 31.10.95).

Alla luce di tali considerazioni, la disposizione contenuta nel comma 12 rappresenta una deroga al principio generale del pubblico concorso che deve trovare, in sede di applicazione da parte degli enti locali, ulteriori e dettagliate motivazioni in relazione alle esigenze di garantire il buon andamento dell'amministrazione.

È necessario, a tal fine, che gli enti individuino preliminarmente, con apposita norma regolamentare eventualmente anche in sede di determinazione delle dotazioni organiche, i profili o le figure professionali caratterizzati da una professionalità acquisibile solo all'interno, in relazione alle esigenze e alle scelte organizzative degli enti stessi, stabilendo, altresì, i criteri di accertamento della professionalità e motivando adeguatamente le ragioni di buon andamento che giustificano il ricorso a tale tipo di concorsualità.

L'espressione *"professionalità acquisita"* infatti, non può essere intesa riferita a singole posizioni o a mansioni svolte all'interno dell'ente, ma individua in astratto l'insieme delle competenze e capacità professionali che caratterizzano un determinato profilo o figura professionale e che, in relazione all'organizzazione dell'ente, possono essere acquisite solo all'interno.

In materia di inquadramenti, particolare attenzione va posta alla previsione contenuta nel comma

17 dell'art. 6, che obbliga gli enti locali ad annullare i provvedimenti di inquadramento adottati in modo difforme dalle disposizioni contenute nel D.P.R. 347/83.

Occorre preliminarmente rilevare che la norma in questione non rappresenta una *"sanatoria"* di provvedimenti illegittimi, la cui configurabilità è stata già esclusa dalla nota sentenza della Corte Costituzionale n. 1/96, che ha ritenuto contrario al principio di buon andamento previsto dall'art. 97 della Cost., ogni intervento legislativo teso a legittimare provvedimenti che travisano il sistema di razionale organizzazione amministrativa, che si realizza attraverso un rapporto puntuale tra dotazioni organiche, carichi di lavoro e procedure selettive d'accesso.

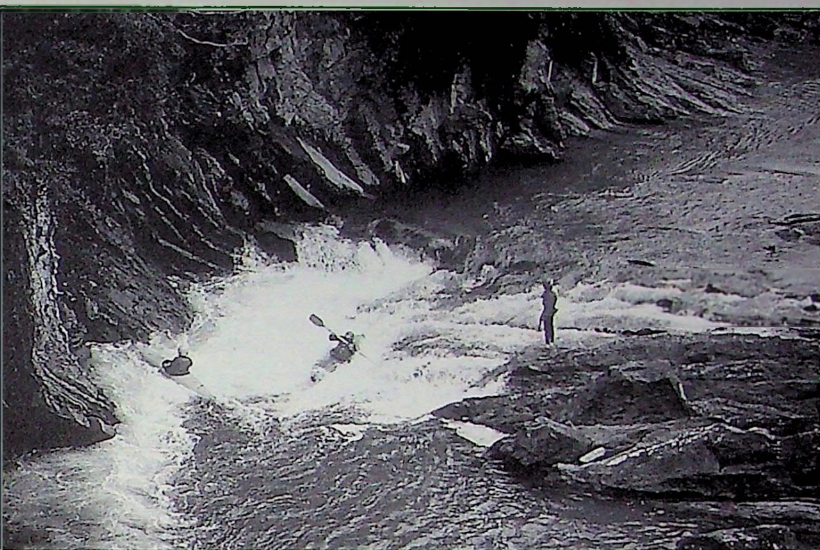
Il meccanismo prefigurato dalla norma in esame, invece, che si fonda sull'annullamento dell'atto difforme e la contestuale indizione del concorso per la copertura dei posti vacanti, appare rispondente all'interesse pubblico ad una procedura selettiva volta a verificare l'idoneità dei candidati ai posti da ricoprire e ripristina condizioni di parità tra gli aspiranti, secondo le linee guida dell'interpretazione della Corte Costituzionle.

La previsione di un concorso interamente riservato al personale dipendente è certamente un'ulteriore deroga al principio generale del concorso pubblico, che trova la sua giustificazione nella peculiarità delle situazioni determinatesi e nelle esigenze di funzionalità dei servizi ed è esercitabile per un periodo limitato una sola volta ed in un'unica soluzione, e in relazione ai soli posti resisi vacanti a seguito delle procedure di annullamento.

Appare coerente con la ratio della norma ricomprendere in tale fattispecie anche i provvedimenti di inquadramento già annullati dagli enti in sede di autotutela, in attuazione dei principi contenuti nlla citata sentenza della Corte Costituzionale n. 1/96, a seguito dei quali risultino posti vacanti alla data di entrata in vigore della legge 127/97.

Nel concetto di *"difformità"* vanno ricompresi tutti gli atti non conformi al sistema delineato dal D.P.R. 347/83 nel suo complesso, non solo con riferimento alle norme di primo inquadramento, ma anche a quelle di accesso e progressione in carriera, quali risultano delineate dagli accordi sindacali di lavoro succedutisi nel tempo, recepiti nei DPR successivi al 347/83.

I dipendenti oggetto del provvedimento di annullamento non vengono immediatamente reinquadrati



Firenzuola : in canoa sul Santerno - Foto di Mario Vianelli

nella qualifica di provenienza, ma continuano a svolgere le mansioni corrispondenti alla qualifica superiore attribuitagli e mantengono il relativo trattamento economico fino all'esperimento delle procedure selettive e alla copertura del posto messo a concorso, al quale sono ammessi a partecipare con il solo requisito del possesso del titolo di studio immediatamente inferiore a quello previsto per l'accesso dall'esterno al posto medesimo.

Tutti gli altri dipendenti interessati possono, invece, concorrere alla selezione, purché siano ascritti alla qualifica immediatamente inferiore e abbiano un'anzianità di servizio effettivo di almeno cinque anni in detta qualifica.

Per questi ultimi il possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno non sembra un requisito derogabile, giacché la norma limita la previsione del titolo di studio inferiore alla sola partecipazione dei dipendenti oggetto dei provvedimenti di annullamento, come si evince, a contrario, dalla locuzione *"anche se provvisti del titolo di studio immediatamente inferiore a quello prescritto per l'accesso alla qualifica corrispondente"*.

Si ritiene, inoltre, che l'indizione del concorso, stante la stretta correlazione con l'annullamento degli inquadramenti difformi, possa essere operata dagli enti, anche relativamente a qualifiche funzionali rientranti nell'area del collocamento obbligatorio ex lege 56/87 e successive modificazioni e integrazioni.

Solo al termine delle procedure concorsuali gli enti adotteranno i nuovi provvedimenti di inquadramento conformemente alle risultanze dei concorsi, avendo presente che l'annullamento opera retroattivamente mentre il nuovo inquadramento non potrà che decorrere dalla stipula del contratto individuale.

Tuttavia, in sede di valutazione dei titoli, il servizio prestato nel profilo o figura difformemente attribuiti non potrà essere considerato, stante la volontà del legislatore di mantenere il personale destinatario dei provvedimenti di inquadramento annullati nelle mansioni e nel trattamento economico corrispondente, fino alla copertura del posto messo a concorso.

L'art. 6 della legge 127/97 contiene ulteriori disposizioni che sanciscono il definitivo riconoscimento di alcuni importanti principi in materia di gestione del personale, che avevano già costituito oggetto della decretazione d'urgenza rappresentata dai c.d. *"decreti Maroni"*.

Viene in particolare riaffermato il principio dell'ambito regionale della mobilità di cui sono destinatari i Comuni in condizione di equilibrio finanziario e la limitazione del vincolo della mobilità, per essi, al solo personale in esubero degli enti dissestati della stessa regione (art. 6, comma 15, che sostituisce l'art. 16 bis della L. 68/93).

I Comuni non strutturalmente deficitari sono, altresì, esonerati dal regime del collocamento in disponibilità del personale, in caso di esubero, previsto dall'art. 3, commi da 47 a 52, della legge 537/93 (art. 6, comma 16).

Di particolare rilevanza sono le disposizioni in materia di carichi di lavoro e validità delle graduatorie concorsuali, contenute nei commi 14 e 21 dell'art. 6.

L'obbligo di rilevazione dei carichi di lavoro ai fini della rideterminazione delle dotazioni organiche, non è, infatti, nuovamùente riferibile ai Comuni in condizioni di equilibrio finanziario e con popolazione non superiore ai 15.000 abitanti e viene ripristinata la validità temporale delle graduatorie concorsuali, per tutti gli enti locali, per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione, per i posti che si rendano successivamente vacanti e disponibili.

In materia di assunzioni e dotazioni organiche occorre evidenziare le disposizioni contenute nell'art. 17, comma 47, della legge in esame, che introduce alcune modificazioni alla legge 549/95.

La lettera a) del suddetto comma estende la previsione contenuta nell'art. 1, comma 5, della L. 549/95, anche alle regioni e agli enti locali non strutturalmente deficitari. Per effetto di tale disposizione le norme in materia di assunzione di cui all'art. 22, commi 7, 8, 9 primo e secondo periodo, 10, 11, 12 della L. 724/94, non si applicano alle assunzioni di personale delle regioni e degli enti locali non strutturalmente deficitari.

Per questi ultimi resta dunque confermato, per il corrente anno, il regime delle facoltà assunzionali previsto dalla L. 662/96 (art. 1, comma 46), che li esonera dal blocco delle assunzioni unitamente agli enti dissestati che abbiano avuto il bilancio stabilmente riequilibrato.

Unica conseguenza, quindi, derivante dalla previsione del comma 47, lett. a) è nella determinazione temporale di validità del regime assunzionale previsto dal comma 11 dell'articolo 22 della L. 724/94.

La successiva lett. b) del comma in questione, modificando il secondo periodo dell'art. 1, comma 10, della L. 549/95, svincola le dotazioni organiche degli enti in condizione di equilibrio finanziario dal divieto di istituire, fino al 30 giugno 1997, nuovi posti di qualifica dirigenziale oltre quelli già esistenti alla data del 1 agosto 1995.

Le suddette disposizioni sono estese, per effetto del successivo comma 49, anche agli enti dissestati che abbiano ottenuto l'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato alla data del 31 dicembre 1996, coerentemente con quanto già operato dalla L. 662/96 in favore degli stessi enti in tema di facoltà assunzionali.

Vengono inoltre ad essi estese le disposizioni in materia di personale previste dall'art. 6 della legge 127/97, con il solo limite finanziario derivante dal rispetto percentuale della spesa per il personale, che non può subire aumenti, previsto dall'art. 1, comma 7, della legge 549/95.

INTEGRAZIONE ALLA PRECEDENTE CIRCOLARE DELL'ANCI

Numerose richieste di chiarimenti pervenute a questa Associazione da parte di molte amministrazioni locali su alcuni aspetti specifici della legge 15 maggio 1997, n. 127, rendono necessario un approfondimento di alcuni temi già trattati nelle linee interpretative del 30 maggio scorso.

Particolare rilevanza, ai fini dell'organizzazione interna dell'ente, assume la disposizione dell'articolo 6, comma 3, della legge 127/97 che inserisce all'articolo 51 della legge 142/90 il comma 3 bis, secondo il quale, nei comuni privi di personale con qualifica dirigenziale, le funzioni e le prerogative proprie della funzione di direzione sono svolte dai responsabili degli uffici e dei servizi.

La norma sancisce definitivamente il canone, già rilevato dalla giurisprudenza amministrativa, della unicità del modulo organizzatorio nel regime dell'articolo 51 della legge 142/90.

In tale prospettiva, alla disciplina fondamentale di principio della legge 142/90 deve essere data una lettura interpretativa che assume come postulato la riferibilità delle funzioni di gestione, in coerenza con il principio di distinzione, ai centri di responsabilità degli uffici e dei servizi, così come configurati nella struttura organizzativa dell'ente, indipendentemente dal livello di inquadramento dei relativi preposti; questa regola deve esere considerata operante in tutti i comuni a prescindere dalla classificazione conseguente alla dimensione demografica.

Ai fini di una corretta individuazione dei soggetti cui conferire la responsabilità degli uffici e dei servizi, risulteranno prioritarie le scelte organizzative dell'ente, che dovrà modulare nel modo più opportuno la propria struttura organizzativa, sulla base dei principi e criteri di cui all'articolo 51, comma 1 della legge 142/90 ed all'articolo 5 del d.lgs. 29/93, al fine di renderla compatibile con le esigenze di esercizio delle funzioni di cui all'articolo 51, comma 3 bis della legge 142/90.

Per quanto attiene l'esatta configurazione dell'assetto di vertice delle strutture organizzative dei comuni di minore dimensione demografica, si ritiene opportuno rammentare che, in base alle disposizioni di cui all'articolo 33, comma 5, del DPR 3 agosto 1990, n. 333, *"la trasformazione dei posti apicali unici di organico nei comuni fino a 3.000 abitanti ai sensi dell'articolo 26, comma 21, del Decreto Presidente della Repubblica 17 settembre 1987, n. 494, può avvenire nell'area tecnica, amministrativa, contabile"*.

A tale riguardo, si richiama la lettura interpretativa di tali disposizioni a suo tempo elaborata dall'ANCI nel suo commento finale al DPR 333/90 secondo la quale, considerato che l'unicità del posto deve essere riferita al posto di VII qualifica funzionale che risulterà dalla trasformazione, l'ente, in presenza di diversi posti di VI qualifica funzionale, dovrà individuare quale posto dovrà essere oggetto di trasformazione, in quanto è evidente che, in questi casi, il posto trasformato sarà ricoperto senza alcuna forma di selezione tranne l'accertamento in capo al dipendente inquadrabile nel posto trasformato dei requisiti cui la norma del D.P.R. 494/87 fa riferimento.

Pertanto, i comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti potranno prevedere la trasformazione di un posto di VI qualifica funzionale in ciascuna delle tre aree considerate mediante apposita normativa dei propri regolamenti per l'ordinamento degli uffici e dei servizi, previa determinazione nei regolamenti medesimi di opportuni criteri per l'effettuazione della scelta del posto da trasformare, in caso di esistenza in ogni area di più posti di VI qualifica funzionale.

Una volta determinato l'assetto organizzativo ottimale, l'ente potrà individuare concretamente i soggetti da preporre ai singoli centri di responsabilità, anche utilizzando tutte le opportunità offerte dalla legge 127/97 per l'instaurazione dei rapporti a termine, ovvero ricorrendo alle convenzioni di cui all'articolo 24 della legge 142/90, oppure affidando tali responsabilità al Segretario, ai sensi dell'articolo 17, comma 68, lett. c) della legge 127/97.

Ovviamente, nell'ipotesi di affidamento della responsabilità di uffici

o servizi al personale interno, detto personale dovrà risultare titolare di idonea competenza professionale, poiché tale esigenza discende direttamente dai richiamati principi e criteri di organizzazione di cui all'articolo 51 della legge 142/90.

Si ritiene che i descritti percorsi di revisione organizzativa e di individuazione dei soggetti cui attribuire la responsabilità degli uffici e dei servizi e le correlate funzioni ex articolo 51, comma 3 bis, della legge 142/90, possano prevenire l'insorgenza di ogni eventuale pretesa incompatibilità con le funzioni e responsabilità medesime delle declaratorie previste dall'allegato A del DPR 347/83.

Qualora i sopra descritti percorsi organizzativi degli uffici e dei servizi e di scelta dei relativi responsabili non possano utilmente determinare l'individuazione di idonei *"tecnici"* per ragioni di impossibilità giuridica (es: ente di avanzo di amministrazione ma strutturalmente deficitario in forza dal 10° parametro, privo di segretario comunale anche a *"scavalco"* ed i cui tentativi di stipulare convenzioni ex articolo 24 della legge 142/90 non hanno avuto esito positivo), potrà essere residualmente ed eccezionalmente utilizzato il meccanismo ex articolo 19, comma 2, nuovo testo, del d.lgs. 77/95.

In tale contesto, l'attribuzione ai componenti dell'organo esecutivo delle responsabilità dei servizi e del correlativo potere di gestione previsto dall'articolo 19, comma 2 nuovo testo del d.lgs. 77/95 può legittimamente essere esercitata solo qualora l'ente motivi adeguatamente l'assoluta mancanza di figure professionali idonee nell'ambito dei dipendenti e per il solo tempo strettamente necessario all'attivazione degli altri strumenti messi a disposizione dall'ordinamento o in caso di esito negativo degli stessi.

Il percorso interpretativo qui ipotizzato consente di evincere dalle disposizioni dell'articolo 19 comma 2, nuovo testo del d.lgs. 77/95 una normativa che permette di circoscrivere l'attribuzione di poteri di gestione ai componenti dell'organo esecutivo a casi molto limitati ed individuare le disposizioni medesime come norme rivestenti carattere eccezionale, a garanzia di esigenze di funzionalità degli enti che non possano, in alcun modo, essere garantite.

Ad alcune incertezze interpretative ha dato adito anche la disposizione contenuta nel comma 17 dell'articolo 6 della legge 127/97, relativa all'annullamento dei provvedimenti di inquadramento adottati,

COMUNI E COMUNITÀ MONTANE:

Inviate alla redazione di *"Montagna Oggi"* articoli e notizie sulle vostre iniziative.

La rivista può costituire un utile veicolo per lo scambio di esperienze tra tutti gli amministratori ed operatori montani.

nel tempo, in modo difforme dalle disposizioni contenute nel DPR 347/83.

La norma in questione impone agli enti, contestualmente all'annullamento dell'atto difforme, di indire i concorsi per la copertura dei posti resisi vacanti, entro un termine non superiore a tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

La previsione di un termine di decadenza e la necessità di esprimere una procedura selettiva per la copertura dei posti resisi disponibili, consentono di ritenere che scopo della norma sia quello di ripristinare i principi in materia di accesso e progressione in carriera dei dipendenti, posti dalla recente giurisdizione costituzionale, individuando nel concorso (ancorché interamente riservato al personale dipendente), lo strumento mediante il quale verificare l'idoneità dei candidati e ripristinare condizioni di parità tra gli aspiranti.

La ratio della norma consente, altresì, di individuare l'ambito di applicazione, che non involge l'esercizio del potere di organizzazione degli enti ma unicamente il sistema degli inquadramenti del personale.

Tale sintesi, oltre a risultare la più corrispondente alla ratio della norma, è suffragata dalla locuzione contenuta nel secondo periodo della disposizione in esame *"dei posti resisi disponibili per effetto del presente comma"* che, oltre a limitare l'utilizzo della particolare procedura concorsuale ivi delineata ai soli casi indicati, impone agli enti di rimettere a concorso tutti quegli stessi posti di cui si sia verificata la disponibilità in conseguenza degli annullamenti, prescindendo da ogni diverso percorso concernente il corretto esercizio dell'autonoma potestà organizzativa degli stessi enti.

In sostanza la legge ha inteso dare soluzione al problema rappresentato dalla copertura di posizioni che l'ente aveva ritenuto, sia pure con inquadramenti non conformi al DPR 347/83 e successive modificazioni ed integrazioni, di dover configurare nella propria struttura organizzativa e che aveva utilmente attivate.

Ciò risulta altresì confermato dalla previsione che i dipendenti oggetto del provvedimento di annullamento continuano a svolgere le mansioni corrispondenti alla qualifica precedentemente attribuita e mantengono il relativo trattamento economico, fino all'esperimento delle procedure selettive e alla copertura del posto messo a concorso. ■



Foto di Mario Vianelli

VIA LIBERA AL CUMULO PER IL SINDACO

Le indennità di carica non sono considerate reddito da lavoro. Il Ministero del lavoro, interpellato dall'Inps, chiarisce i dubbi sull'art. 10 della legge n. 30/97

Le indennità di carica dei sindaci e degli amministratori locali non costituiscono reddito da lavoro ai fini del cumulo con la pensione, sempre e comunque. Questo è in estrema sintesi il parere del Ministero del lavoro, interpellato dall'Inps in merito alla corretta applicazione del comma 4 dell'articolo 10 della legge n. 30/97 (di conversione del decreto legge n. 669/97, il cosiddetto decretone di San Silvestro), che interpretando il comma 189 dell'articolo 1 della legge n. 662/96 ha affermato che lo stesso deve essere inteso nel senso che *"non sono considerati redditi da lavoro ai fini della medesima disposizione le indennità percepite in applicazione della legge n. 816/85"*.

La questione prende le mosse da una nota dell'Inps (messaggio n. 5119 del 10 aprile), con la quale l'ente di previdenza osservava che la citata normativa si riferisce esclusivamente al comma 189 dell'articolo 1 della legge n. 662/96, il provvedimento collegato alla legge finanziaria 1997 che introduce l'incumulabilità totale dei redditi da lavoro di qualsiasi natura con la pensione di anzianità. Dal momento che il comma 189, secondo l'Istituto di previdenza, si occupa delle sole pensioni di anzianità dei lavoratori dipendenti, era lecito supporre (interpretando letteralmente) che le stesse indennità debbano invece continuare a costituire reddito da lavoro autonomo ai fini dell'applicazione del divieto di cumulo parziale (50%) con le pensioni di anzianità a carico delle gestioni dei lavoratori autonomi, disciplinato dal comma 190 dello stesso articolo 1 del collegato alla Finanziaria, nonché ai fini del divieto parziale (50% della quota che supera il minimo) con le pensioni di vecchiaia, sia dei dipendenti sia degli autonomi, disciplinato dall'art. 10 del decreto legislativo n. 503/92 (riforma Amato). Alla richiesta di chiarimenti, il Ministero ha risposto che il comma 173-ter in esame (aggiunto dall'Articolo 4 della legge n. 30/97) è una norma *"di interpretazione autentica, che ha come contenuto la regolamentazione del cumulo con riguardo alla natura del tutto particolare delle indennità percepite in applicazione della legge n. 816/1985"*. Nella normativa in questione, continua il Ministero, *"il riferimento al comma 189 dell'articolo 1 della legge n. 662/1996, concernente il cumulo con il reddito da lavoro delle pensioni di anzianità"* dei lavoratori dipendenti *"deve essere valutato in relazione alla portata dell'articolo 4 della legge n. 30/97, finalizzato all'integrazione e alla correzione della legge n. 662/1996"* e non certo a introdurre palesi e ingiustificati effetti distorsivi (se interpretato letteralmente).

Le indennità contestate.

Ma quali sono le indennità oggetto della questione rilevata dall'Inps? Secondo quanto disposto dalla legge n. 816/85, e successive modificazioni, si tratta delle:

- indennità di carica dei sindaci e degli assessori comunali, dei presidenti e degli assessori delle amministrazioni provinciali, dei presidenti e dei componenti di organi esecutivi delle aziende speciali di enti territoriali, dei presidenti e dei componenti di organi esecutivi di consorzi fra enti locali e loro aziende;
- le indennità di presenza dei consiglieri comunali, dei consiglieri provinciali, dei componenti di organi esecutivi dei comuni, delle province e delle loro aziende e consorzi;
- le indennità di missione corrisposte ai sindaci, ai presidenti delle amministrazioni provinciali; delle comunità montane, dei comitati di gestione e di assemblea delle Unità sanitarie locali, dei consigli di amministrazione delle aziende municipali, provinciali e consortili e dei consorzi e associazioni tra comuni, nonché ai componenti gli organi dei suddetti enti.

Tutti redditi, dunque, che ai fini del cumulo con la pensione non devono assolutamente essere considerati.

Domenico Comegna
(da *"Italia Oggi"* del 13/6/97)

LA CIRCOLARE INPS N. 134 DEL 12/6/1997

Con messaggio n. 5119 del 10 aprile 1997 sono state portate a conoscenza delle sedi le disposizioni del comma 173-ter, aggiunto all'articolo 1 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30, in materia di cumulo delle indennità percepite in applicazione della legge 27 dicembre 1985, n. 816, con le pensioni di anzianità a carico dell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti. Considerata la diversità di trattamento che un'applicazione strettamente letterale delle predette disposizioni veniva a determinare, con il citato messaggio è stata fatta riserva di ulteriori istruzioni allorché il Ministero del lavoro, al quale la situazione era stata rappresentata, avrebbe fatto conoscere le proprie indicazioni al riguardo. Con lettera n. 7/60952 del 13 maggio 1997 il predetto dicastero ha precisato, tra l'altro, quanto segue.

Il comma 173-ter in esame è una norma di interpretazione autentica, che ha come contenuto la regolamentazione del cumulo con riguardo alla natura del tutto particolare delle indennità percepite in applicazione della legge 27 dicembre 1985, n. 816, e successive modifi-

cazioni. Nel predetto comma 173-ter il riferimento al comma 189 dell'articolo 1 della legge n. 662/1996, concernente il cumulo con il reddito da lavoro delle pensioni di anzianità a carico dell'Ago e delle forme di essa sostitutive ed esclusive, deve essere valutato in relazione alla portata dell'articolo 10 del decreto legge n. 669/1996, finalizzato all'integrazione e alla correzione della legge n. 662/1996. Così riguardato, il comma 173-ter, ove non si voglia incorrere in palesi e ingiustificati effetti distorsivi, assume una portata certamente più ampia.

In proposito occorre considerare che, ove si dovesse accedere a un'interpretazione meramente letterale e restrittiva del citato comma 173-ter, ne deriverebbe l'incongruenza della cumulabilità delle indennità in parola con la pensione di anzianità ma non con la pensione di vecchiaia e con i trattamenti di invalidità, secondo una linea certamente inversa a quella costantemente seguita in materia dal legislatore, di miglior favore per queste ultime tipologie di prestazioni. Tale discrasia è del tutto evidente, a parere del Ministero, ove si consideri che, allorquando la pensione di anzianità viene equiparata, ai fini del cumulo, alla pensione di vecchiaia, per effetto del raggiungimento dell'età pensionabile (articolo 10, comma 7, del decreto legislativo n. 503/1992), a decorrere da tale data, ove si volesse accedere a un'interpretazione restrittiva del comma 173-ter, ne deriverebbe un irragionevole peggioramento del regime di cumulo.

La contraddittorietà di un'interpretazione meramente letterale induce a un'applicazione estensiva della disposizione,da intendersi riferita a tutte le ipotesi di cumulo tra trattamenti pensionistici e redditi da lavoro e non già alle sole pensioni di anzianità cui fa riferimento il comma 189 dell'articolo 1 della legge n. 662/1996. Ad avviso del Ministero, pertanto, la norma del comma 173-ter determina una linea d'interpretazione in ordine alle indennità percepite ex legge n. 816/1985 nel senso della loro irrilevanza agli effetti del cumulo globalmente inteso. Il Ministero del lavoro ha infine osservato che il comma 173-ter, per la sua natura interpretativa, non può incontrare restrizioni relative all'efficacia temporale, dovendosi ritenere non rilevante, nei confronti delle disposizioni di detto comma, il disposto del comma 4-bis dell'articolo 10 della legge n. 30/1997.

In appplicazione delle anzidette indicazioni ministeriali, le disposizioni dell'articolo 1, comma 173-ter, della legge n. 662/1996, secondo cui le indennità percepite in applicazione della legge 27 dicembre 1985, n. 816, non sono considerate redditi da lavoro, devono intendersi riferite a tutte le ipotesi di cumulo con i trattamenti pensionistici. Per l'individuazione delle indennità disciplinate dalla legge n. 816 del 1995, si richiamano le indicazioni di cui al citato messaggio n. 5119 del 10 aprile 1997.

Essendo stata riconosciuta alle disposizioni del comma 173-ter natura interpretativa, la irrilevanza delle anzidette indennità ai fini del cumulo non incontra limiti temporali di efficacia. Pertanto, le indennità in argomento non devono essere considerate reddito da lavoro ai fini dell'applicazione della disciplina del cumulo delle pensioni con i redditi da lavoro autonomo introdotta dall'articolo 10 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, e successive modificazioni.

Con l'occasione si fa presente che è stata nuovamente prospettata al Ministero del lavoro l'opportunità di un chiarimento definitivo in ordine alla valutabilità, ai fini del cumulo della pensione con i redditi da lavoro autonomo, sia di tutte le indennità comunque connesse allo svolgimento di cariche pubbliche elettive, attesa l'identità di natura con gli emolumenti per i quali la legge n. 30 dispone la non computabilità, sia delle altre indennità percepite in relazione a incarichi particolari. ■

Anticipo d'imposta su T.F.R. ex art. 2, c. 1, D.L. n. 79/97, convertito nella legge 28-5-97, n. 140. Chiarimenti applicativi

In ordine alle richieste di chiarimento pervenute all'UNCEM circa la applicabilità alle Comunità montane della norma emarginata in oggetto, con specifico riferimento al personale impiegato per lavori di forestazione e regolato con CCNL di diritto privato, distinto dal personale proprio dell'Ente, si precisa che la normativa in esame assoggetta all'obbligo del versamento dell'anticipo d'imposta una serie di soggetti ad esclusione di quelli pubblici, come esplicitamente indicato al primo comma: *"Al versamento di ognuno degli importi di cui al presente comma non sono tenuti i soggetti indicati dall'art. 1 del decreto legislativo n. 29-93"*, che appunto concerne anche gli enti locali.

A nulla rileva quindi la natura del rapporto di lavoro - come nel caso degli addetti al settore forestale, che pure rientrano nella sfera della disciplina privatistica - bensì è dirimente la qualificazione del datore di lavoro, che se pubblico non è tenuto all'applicazione della norma in parola.



Un tipico prodotto della montagna italiana.
Foto di Mario Vianelli

IL NUOVO MINISTERO PER LE POLITICHE AGRICOLE

Approvato il decreto legislativo per il trasferimento delle competenze alle Regioni

La G.U. n. 129 del 5 giugno 1997 ha pubblicato il decreto legislativo 4-6-97, n. 143, di attuazione della legge n. 59-97 *("legge Bassanini")* concernente il conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale, alimentazione.

In particolare, l'art. 1 disciplina il trasferimento alle Regioni e agli Enti locali, tra i quali sono esplicitamente indicate le Comunità montane, non menzionate nel testo originario, grazie alle forti richieste in tal senso presentate a tutti i livelli dall'UNCEM.

L'art. 2 istituisce il Ministero per le Politiche Agricole, punto di riferimento degli interessi nazionali per il settore. Il rinnovato Ministero, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, è chiamato a svolgere compiti di elaborazione e di coordinamento delle linee di politica agricola, agroindustriale e forestale, in coerenza con gli indirizzi comunitari. Il Ministero svolge inoltre funzioni di rappresentanza degli interessi nazionali presso l'Unione Europea, di cura delle connesse relazioni internazionali, di esecuzione degli obblighi comunitari e internazionali riferibili al livello statale, di proposta in materia di funzioni governative di coordinamento e di indirizzo per il settore.

L'art. 3 stabilisce la soppressione degli enti, istituti ed aziende sottoposti alla vigilanza del Ministero delle Risorse agricole, mentre l'art. 4 disciplina il trasferimento delle risorse alle Regioni e l'art. 5 la successione nei rapporti.

Il decreto legislativo n. 143-97 è entrato in vigore il giorno della sua pubblicazione in G.U., il 5 giugno scorso.

Ne pubblichiamo il testo ad esclusione delle note di riferimento.

DECRETO LEGISLATIVO 4 GIUGNO 1997, N. 143

Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale

---

IL PRESIDENTE
DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

Vista la legge 15 marzo 1997, n. 59, recante delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa;

Vista la legge 4 dicembre 1993, n. 491, recante riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali;

Ritenuta la necessità di procedere al riordinamento del settore dell'agricoltura e della pesca;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 14 maggio 1997;

Sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

Sentita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle comunità montane;

Acquisito il parere delle competenti commissioni permanenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 3 giugno 1997;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali, di concerto con i Ministri per la funzione pubblica e gli affari regionali, dell'ambiente, dell'interno, del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, dell'industria, del commercio e dell'artigianato e della sanità;

EMANA
il seguente decreto legislativo:

Art. 1

Conferimento delle funzioni amministrative alle regioni ed agli enti locali

1. La Legge 4 dicembre 1993, n. 491, è abrogata. Il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali è soppresso.

2. Tutte le funzioni ed i compiti svolti dal Ministero di cui al comma 1 e relativi alle materie di agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale, alimentazione sono esercitate dalle regioni, direttamente o mediante delega od attribuzione, nel rispetto delle disposizioni dell'articolo 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59, alle province, ai comuni, alle comunità montane o ad altri enti locali e funzionali, ad eccezione di quelli tassativamente elencati nell'articolo 2.

3. Per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano il trasferimento delle funzioni e dei compiti e dei connessi beni e risorse avviene nel rispetto degli statuti e attraverso apposite norme di attuazione.

Art. 2

Ministero per le politiche agricole

1. È istituito il Ministero per le politiche agricole, di seguito denominato Ministero, che costituisce centro di riferimento degli interessi nazionali in materia di politiche agricole, forestali ed agroalimentari. A tal fine, esso, di intesa con la Conferenza permanente per i rap-

porti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, svolge compiti di elaborazione e coordinamento delle linee di politica agricola, agroindustriale e forestale, in coerenza con quella comunitaria. Esso svolge altresì funzioni di rappresentanza degli interessi nazionali nelle sedi apposite comunitarie, di cura delle inerenti relazioni internazionali, ferme restando le generali competenze di altri organi, di esecuzione degli obblighi comunitari e internazionali riferibili a livello statale, di proposta in materia di funzioni governative di coordinamento ed indirizzo nelle materie di cui al presente decreto.

2. Ferme restando, fino all'adozione di eventuali ulteriori decreti legislativi ai sensi dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e fino alla ristrutturazione prevista dal capo II della medesima legge, le attribuzioni di altre amministrazioni centrali, il Ministero svolge, altresì, per quanto già di competenza del soppresso Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, compiti di disciplina generale e di coordinamento nazionale nelle seguenti materie: scorte di approvvigionamenti alimentari; tutela della qualità dei prodotti agroalimentari; educazione alimentare di carattere non sanitario; ricerca e sperimentazione, svolte da istituti e laboratori nazionali; importazione ed esportazione dei prodotti agricoli e alimentari, nell'ambito della normativa vigente; interventi di regolazione dei mercati; regolazione delle sementi e materiale di propagazione, del settore fitosanitario e dei fertilizzanti; registri di varietà vegetali, libri genealogici del bestiame e libri nazionali dei boschi da seme; salvaguardia e tutela delle biodiversità vegetali e animali, dei rispettivi patrimoni genetici; gestione delle risorse ittiche marine di interesse nazionale; impiego di biotecnologie innovative nel settore agroalimentare; specie cacciabili ai sensi dell'articolo 18, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157; grandi reti infrastrutturali di irrigazione dichiarate di rilevanza nazionale, di cui alla legge 8 novembre 1986, n. 752 , e al decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96, e successive modificazioni ed integrazioni.

3. Spettano al Ministero i compiti di riconoscimento e di sostegno delle unioni, delle associazioni nazionali e degli organismi nazionali di certificazione; spettano, altresì, i compiti relativi: agli accordi interprofessionali di dimensione nazionale; alla dichiarazione di eccezionali avversità atmosferiche; alla prevenzione e repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio dei prodotti agroalimentari e ad uso agrario; alla raccolta, elaborazione e diffusione di dati e informazioni a livello nazionale, ai fini anche del sistema statistico nazionale e del rispetto degli obblighi comunitari.

4. Il Ministero si articola in non più di tre dipartimenti, cui sono preposti dirigenti generali, tenendo conto del principio della rotazione degli incarichi. Con regolamenti adottati ai sensi del comma 4-bis dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, introdotto dall'articolo 13, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto si provvede alla riorganizzazione degli uffici, anche al fine di assicurare la tutela degli interessi italiani in sede comunitaria e internazionale, nonché alla razionalizzazione degli organi collegiali esistenti, anche mediante soppressione, accorpamento e riduzione degli stessi e del numero dei componenti.

Art. 3

Aziende ed enti strumentali

1. Gli enti, istituti e aziende sottoposti alla vigilanza del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali sono soppressi. L'Agecontrol S.p.a. di cui al decreto-legge 27 ottobre 1986, n. 701, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 1986, n. 898, è posta in liquidazione.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano a decorrere dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di soppressione, accorpamento, riordinamento e trasformazione adottati ai sensi degli articoli 11, 14 e 18 della legge 15 marzo 1997, n. 59, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Art. 4

Trasferimento di risorse alle regioni

1. Con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottarsi ai sensi dell'articolo 7, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59, entro il 31 dicembre 1997 si provvede alla individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni, ivi compresi i beni e le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative del Corpo forestale dello Stato, non necessari all'esercizio delle funzioni di competenza statale.

2. Al riordinamento delle strutture centrali e periferiche interessate dal conferimento di funzioni e compiti di cui al presente decreto, si provvede a norma dell'articolo 3, comma 1, lettera d), e dell'articolo 7, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59. Fino a tale riordinamento le funzioni e i compiti non conferiti alle regioni restano attribuiti alla responsabilità degli uffici secondo il riparto delle competenze precedente al riordinamento stesso.

Art. 5

Successione nei rapporti

1. Il Ministero succede in tutti i rapporti attivi e passivi e nelle funzioni di vigilanza del soppresso Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, relativamente alle funzioni e ai compiti di cui all'articolo 2, nonché, fino alla data di entrata in vigore dei provvedimenti attuativi delle disposizioni degli articoli 3 e 4, negli altri rapporti e funzioni facenti capo al medesimo Ministero.

Art.6

Entrata in vigore

1. I presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale.*

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 4 giugno 1997

SCALFARO

PRODI,
Presidente del Consiglio dei Ministri

PINTO,
Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali

BASSANINI,
Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali

RONCHI,
Ministro dell'ambiente

NAPOLITANO,
Ministro dell'interno

CIAMPI,
Ministro del tesoro e del bilancio e della programmazione economica

BERSANI,
Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato

BINDI,
Ministro della sanità

■

Prima di avviare il dibattito sullo schema di dlg concernente i trasferimenti erariali agli enti locali, il Presidente della Commissione Bilancio della Camera Solaroli ha svolto delle considerazioni generali, ripercorrendo la storia dei trasferimenti agli enti locali a partire dagli anni settanta. Arrivando poi al dlg in questione Solaroli ha osservato che esso appare particolarmente delicato perché si cala in un momento in cui l'autonomia finanziaria degli enti locali risulta solo parzialmente attuata: andrebbe perciò sottolineata l'esigenza di completare l'autonomia finanziaria di province e comuni nell'ambito della manovra finanziaria per il 1998.

A questa difficoltà se ne aggiunge un'altra, derivante dal contesto generale della finanza pubblica, caratterizzata dal forte contenimento delle risorse. Il Governo infatti intende prendere come base le risorse stanziate nel corso del 1997 e non quelle dell'anno precedente, anche alla luce del contenuto del recente DPEF. Secondo Solaroli forse sarebbe stato opportuno un rinvio in attesa del riordino complessivo della materia: occorre però dare una risposta alle forti sollecitazioni provenienti dal mondo degli enti locali, i quali spingono per una perequazione che dovrebbe andare a vantaggio soprattutto dei piccoli e medi comuni.

Solaroli ha poi messo in luce alcuni aspetti problematici dello schema:

- occorre prestare attenzione alla situazione finanziaria degli enti che si trovano in una posizione più distante rispetto alla media della fascia di appartenenza;
- si potrebbe inoltre alzare la soglia dei comuni interessati dai correttivi per la rigidità dei costi, elevandola da duemila a tremila abitanti;
- attenzione va prestata anche ai comuni situati nelle isole minori, i quali dovrebbero essere ricompresi nella fascia di sterilizzazione;
- sarebbe infine opportuno riservare una quota del fondo nazionale per gli investimenti a favore dei comuni inferiori ai 5000 abitanti.

Positiva è invece la previsione di incentivi volti a realizzare una gestione associativa dei servizi dei piccoli comuni, anche montani.

Nel suo intervento l'onorevole Valensise (AN) ha ribadito la necessità di inquadrare il provvedimento sia tenendo in conto la realtà pregressa, sia le prospettive di riforma del settore delle autonomie locali. Lo Stato deve tenere in considerazione le differenze esistenti tra i singoli enti locali, valutando attentamente la possibilità di allargamento della fascia di sterilizzazione prevista dal decreto in esame.

Molto critica è stata invece la posizione dell'esponente della Lega, Roscia, secondo cui si concede al Governo una delega in bianco che in sostanza consente alle burocrazie ministeriali di dare ciò che vogliono nella ripartizione delle risorse agli enti locali. Occorrerebbe invece ripensare il sistema dei trasferimenti a comuni e province dalle fondamenta. È necessario fornire agli amministratori locali strumenti idonei a consentire loro di operare efficacemente le scelte amministrative, riproponendone poi alle realtà locali. Lo schema riflette invece una concezione involutiva della finanza locale, volta ad apportare piccoli correttivi e a lasciare le cose sostanzialmente immutate. Quindi Roscia ha preannunciato il voto contrario della Lega.

È poi proseguito in Commissione Bilancio il 12 giugno l'ulteriore esame dello schema di dlg.

La Commissione ha accolto la proposta formulata dal Presidente Solaroli di votare entro la giornata del 18 giugno lo schema di parere che verrà predisposto dal relatore Guerra (PDU), il quale ha rivelato che terrà conto delle osservazioni emerse nel corso del dibattito, in particolare con riferimento alle peculiarità dei piccoli Comuni, alla definizione di indici perequativi idonei, alla individuazione dello sforzo fiscale e tariffario sostenuto, nonché alla soglia di agevolazione per i grandi comuni.

Intervenendo in replica ad alcuni interventi, il Sottosegretario Vigneri ha manifestato la disponibilità del Governo a modificare la durata del processo di riequilibrio delle sperequazioni esistenti tra diversi enti locali. Ella ha proseguito facendo presente poi che correttivi per il degrado delle condizioni socio-economiche, applicati al fabbisogno, esistono pressoché in tutti i Paesi europei; inoltre non va dimenticato che tali correttivi hanno senso solo se resta invariata la scelta in favore di un sistema di finanziamento nazionale, a fini di riequilibrio di diverse realtà locali. Più in particolare, il Sottosegretario ha ritenuto che il riferimento al numero medio di componenti per nucleo familiare può essere soppresso, chiarendo che quando si parla di *"addetti alle unità locali per 100 abitanti"* si intende richiamare gli addetti al settore del commercio.

In merito alla mancata considerazione del tasso di disoccupazione, ella ha ricordato che tale dato non risulta disponibile nella disaggregazione a livello comunale, promettendo un'ulteriore verifica al riguardo.

In merito all'incentivo allo sforzo fiscale - criticato dall'onorevole Moroni (RC) poiché la previsione finirebbe per introdurre una sorta di incentivo all'evasione fiscale - il Sottosegretario ha chiarito di ritenere che si possa utilizzare anche una base diversa dal gettito di imposta comunale sugli immobili. Al riguardo ella ha anche condiviso le critiche rivolte ai dati catastali, non attendibili, che, tuttavia, sono gli unici disponibili. L'intendimento della Commissione ministeriale che ha elaborato lo schema di dlg, inoltre, è stato quello di prendere in considerazione non le aliquote del tributo, ma il recupero dell'evasione fiscale e se comunque dagli orientamenti della Commissione emergesse la volontà di premiare lo sforzo tariffario, il Governo non porrà particolari problemi.

Il fondo di investimento per i piccoli comuni, ha successivamente chiarito la Vigneri, nel periodo di ristrutturazione è a carico dei comuni con popolazione compresa tra i 5 e i 60 mila abitanti; è infatti questa la fascia dei comuni che finisce per pagare tutti i sistemi di riequilibrio tra le finanze locali.

In ultimo, il Sottosegretario ha chiarito che il criterio dei servizi maggiormente diffusi è stato richiesto dai grandi comuni ai fini di ricavarne un vantaggio; tuttavia, privilegiando tale criterio si finisce per dare maggiori risorse a quei comuni che non prestano tali servizi: occorre pertanto che la Commissione suggerisca indicazioni utili ad evitare la produzione di questo effetto, certamente indesiderato.

Iter: Schema dlg trasferimenti erariali enti locali: al 12/6/97 in corso d'esame presso la Commissione bilancio, parere su atti del

Governo.

☐ Le Commissioni bilancio di Camera e Senato si sono riunite il 4 giugno per svolgere l'indagine conoscitiva preliminare all'esame del **Documento di programmazione economico-finanziaria 1998-2000**. È stato ascoltato il ministro del Bilancio Ciampi.

Il Ministro Ciampi ha illustrato i contenuti del DPEF, sottolinendo le due finalità della strategia di politica economica del Governo, tra loro strettamente connesse: la partecipazione all'Unione economica e monetaria europea e il risanamento della finanza pubblica. Con la convergenza della politica dei redditi, della politica di bilancio e della politica monetaria, potranno essere conseguiti obiettivi di crescita della produzione e dell'occupazione, continuando sulla strada del risanamento della finanza pubblica. Quanto agli obiettivi e alle previsioni relative al 1997, Ciampi si è soffermato sul rapporto tra indebitamento netto della pubblica amministrazione e PIL, fissato al 3% per il 1997, evidenziando la necessità di assicurare specifici comportamenti di spesa da parte delle amministrazioni locali. In merito agli obiettivi programmatici per il tasso di inflazione, il DPEF indica un tasso pari al 1,8% nel 1998 e all'1,5 nel 1999 e nel 2000. Anche il numero dei disoccupati dovrebbe diminuire, prevedendosi, a fine periodo, un tasso di disoccupazione pari al 10,4%. Per quanto riguarda l'andamento dei tassi d'interesse, il Governo si attende una importante riduzione del tasso sui BOT a dodici mesi (6% nel 1998, 5,7% nel 1999 e 5,5% nel 2000).

Ciampi ha poi illustrato le previsioni relative al quadro tendenziale di finanza pubblica per il triennio. L'aumento delle uscite complessive al netto degli interessi sarà pari a circa il 6,4% e sarà dovuto principalmente alla dinamica dei trasferimenti in conto capitale e correnti. Riguardo a questi ultimi, il Governo intende intervenire per contenere la crescita al 3,4%, in particolare, attraverso la razionalizzazione dei trasferimenti alle aziende di servizio pubblico, centrali e periferiche. Dal quadro tendenziale emerge la necessità di adottare per il 1998 una manovra di finanza pubblica pari a 25 mila miliardi, di cui 15 mila miliardi per riduzione della spesa e 10 mila miliardi per aumenti di entrata, anche se nel complesso si avrà - ha affermato Ciampi - una riduzione della pressione fiscale.

Relativamente al contenimento della spesa, il programma si basa sulla razionalizzazione dell'intervento pubblico in numerosi settori, sulla riforma della PA, sul riordino dei finanziamenti statali alle aziende di servizio pubblico e sull'avvio del processo di riforma dello Stato sociale. Le linee direttrici lungo le quali si devono attuare le politiche settoriali sono individuate nella politica tariffaria e nelle imposte indirette, nonché nel riordino delle FS e dell'Ente Poste. Prevista anche la piena attuazione dell'Accordo sul lavoro, con l'introduzione di incentivi alla formazione e di elementi di flessibilità del mercato del lavoro. Il Documento - ha proseguito Ciampi - affronta anche le politiche di sviluppo del Mezzogiorno e delle aree depresse, finalizzate a favorire la nascita spontanea di piccola e media imprenditorialità.

Quanto alla riforma dello Stato sociale, il Ministro ne ha sottolineato la necessità e, in tal senso, il Documento analizza la struttura delle varie componenti della spesa sociale, con particolare attenzione alla sanità, all'assistenza e alla previdenza. Individuata anche la necessità di procedere ad un riordino e all'unificazione degli istituti degli ammortizzatori sociali, tra cui la CIG. Per la materia previdenziale, il DPEF individua alcuni fenomeni strutturali comuni ai Paesi industrializzati che hanno determinato la crisi dei vari sistemi, imponendo l'intervento sull'ordinamento vigente, al quale il Governo intende procedere confrontandosi con le parti sociali.

Ciampi è poi intervenuto in replica alle osservazioni mosse da alcuni esponenti politici. A fronte dei timori avanzati per la gravità del fenomeno occupazionale (Villetti - Misto; Morgando - PDU), il Ministro ha risposto che la crescita dell'occupazione è un obiettivo primario delle strategie di politica economica, ferma restando la necessità di mantenere e consolidare i risultati ottenuti nel risanamento della finanza pubblica. Quanto alle perplessità manifestate dall'onorevole Bono (AN) sulle stime di crescita del PIL, Ciampi ha sottolineato che le stime per il 1998 sono informate a criteri prudenziali. Soffermandosi poi sui rilievi formulati dall'on. Morgando in materia di trasferimenti alle aziende di pubblica utilità, il Ministro ha evidenziato la necessità di procedere ad una ristrutturazione di tali aziende per ridurre i costi per la collettività. Inoltre ha tranquillizzato l'on. Villetti circa le intenzioni del Governo di presentare ulteriori manovre correttive per l'anno finanziario in corso. Alle osservazioni dell'on. Pagliarini (LN) in merito alle regole utilizzate per la contabilizzazione delle poste in bilancio, ha precisato che il Governo si è attenuto a quelle stabilite in sede europea. Nel corso della discussione il sen. Gubert (CDU) ha rilevato l'opportunità di un'analisi più approfondita degli effetti fiscali derivanti dall'attribuzione di nuove competenze a regioni ed enti locali. Sulle realtà locali si è soffermato anche il sen. Coviello (PPI) che ha sottolineato il passaggio del DPEF sul riordino degli strumenti di controllo dei flussi di cassa introdotti per il 1997, al fine di rendere più efficiente l'azione di controllo delle autorizzazioni di cassa e di coinvolgere gli enti decentrati nell'azione di risanamento della finanza pubblica. Sul blocco delle assunzioni nella PA, quale esempio di misura straordinaria per contenere ulteriormente le spese, si è soffermato il sen. Morando, invitando il Governo a valutare i risultati ottenuti dalla complessiva razionalizzazione delle spese. Il problema della lotta all'evasione fiscale è stato toccato dal sen. Curto (AN) che ha sollecitato anche provvedimenti per rimuovere i privilegi esistenti a favore di determinate categorie. Intervenendo in conclusione del dibattito, Ciampi ha precisato che l'azione di monitoraggio dei flussi di tesoreria è stata avviata da quest'anno e che sarà utile strumento per l'assunzione di decisioni relative ai documenti di bilancio del prossimo triennio. Quanto ai patti territoriali ha ribadito la volontà del Governo di procedere nella loro attuazione.

☐ La Commissione affari costituzionali della Camera ha concluso il 10 giugno l'esame della **proposta di legge in materia di ineleggibilità alle cariche negli enti locali** approvando due emendamenti del relatore.

Le modifiche prevedono:

• l'ineleggibilità per coloro che

sono stati condannati con sentenza definitiva ad una reclusione complessivamente superiore ai sei mesi per uno o più delitti commessi con abuso di poteri o in violazione di doveri inerenti alla pubblica funzione;
- l'equiparazione delle sentenze di patteggiamento alle sentenze di condanna per gli effetti delle ineleggibilità.

La Commissione licenzierà il testo solo dopo aver ottenuto il parere della Commissione giustizia.

Iter: C1551 - Ineleggibilità cariche enti locali: al 10/6/97 in corso d'esame presso la Commissione affari costituzionali, sede referente, relatore Sabattini (SDU).

Il Ministro dei Lavori pubblici Costa ha risposto alla Camera a un'interrogazione presentata dagli onorevoli Molinari (PDU) e Pittella (SDU) - con la quale si chiedeva a quale normativa si dovesse fare riferimento in **materia di offerte anomale per appalti**, relativamente ai lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria, dal momento che la mancata conversione in legge del d.l. 670/96 ha fatto venire meno i riferimenti in materia. Il Ministro Costa ha reso noto come l'Ispettorato generale per l'Albo Nazionale dei Costruttori abbia fatto presente che i problemi evidenziati potranno essere risolti alla luce delle disposizioni contenute nell'apposito decreto del Dicastero, in corso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, con il quale sono impartite alle stazioni appaltanti precise istruzioni circa il comportamento da osservare per le gare indette nella vigenza del d.l. n. 670/1996.

Sulla Gazzetta Ufficiale è stato pubblicato un decreto del Ministero del tesoro recante disposizioni in materia di **tesoreria unica e trasferimenti erariali agli Enti locali**. Il provvedimento emana disposizioni di attuazione dell'articolo 3, comma 214 (legge n. 662/96), che disciplina modalità e termini degli accreditamenti di somme spettanti alle province, ai comuni e alle comunità montane.

Decreto del Ministero del Tesoro 3 giugno 1997, recante "Disposizioni in materia di tesoreria unica e trasferimenti erariali agli enti locali", pubblicato sulla G.U. n. 132 del 9/6/97.

IMMOBILI EX RURALI: L'UNCEM SCRIVE AL MINISTRO VISCO

Il Presidente dell'UNCEM ha scritto al Ministro delle Finanze, Vincenzo Visco, formulando queste proposte:

Signor Ministro,

la legge finanziaria 1997 proroga al 31/12/1997 il termine per l'iscrizione al catasto degli immobili ex rurali, inizialmente fissato al 31/12/1993.

Ancora una volta il Governo (Ministero delle Finanze) ed il Parlamento si dimostrano incapaci di rettificare nei modi opportuni norme errate e preferiscono un mero rinvio che favorisce soltanto i soliti furbi che evadono la giusta tassazione.

L'art. 3 del D.L. 557/1993, tra le altre condizioni per il riconoscimento della ruralità degli immobili a fini fiscali, prevede che il volume d'affari derivante da attività agricole del soggetto che conduce il fondo debba risultare superiore alla metà del suo reddito complessivo.

Precisa inoltre che il volume di affari dei soggetti che non presentano la dichiarazione ai fini dell'IVA si presume pari al limite massimo di cui all'art. 34, terzo comma, del D.P.R. 633/72: vale a dire dieci milioni di lire.

Scopo evidente della norma è quello di non esentare dall'ICI, o da altre eventuali tasse sull'immobile, il falso agricoltore, colui cioè che usa l'immobile come seconda casa e potrebbe vantare qualche caratteristica *"agricola"* col far procedere modeste attività (sfalcio fieni, alberi da frutto, ecc...) del tutto irrilevanti ai fini del reddito complessivo.

La norma però ha l'effetto - ingiusto e veramente assurdo - di caricare un balzello insopportabile sul pensionato agricoltore che, restando sul suo fondo e nella sua abitazione rurale di tutta una vita, di fatto continua a gestire il territorio se non a produrre (per cui il reddito agricolo è più basso di quello delle pensioni di cui può godere) e, quindi, a realizzare una presenza che risulta utilissima per finalità ambientali e sociali.

La norma sul volume d'affari mette in crisi anche la possibilità di considerare rurale l'immobile di famiglia da sempre in agricoltura, il cui reddito complessivo venga aumentato da redditi stagionali derivanti dal turismo, dal commercio, vale a dire da quelle attività verso le quali gli addetti all'agricoltura specie delle aree montane vengono indirizzati dalla legislazione europea e dalla legge 97/94 italiana (prima attività: artt. 17 e 18) così che, ottenendo integrazioni del reddito agricolo, siano invogliati a rimanere sul fondo. Con una mano si dà il via ad una politica saggia tesa ad impedire la progressiva desertificazione del territorio montano, e, con l'altra, si usa la norma fiscale per rendere ingiustamente onerosa questa permanenza.

Non serve, quindi, l'eterno rinvio del termine per gli accatastamenti, va rivisto l'art. 3 del D.L. 557/93, il che non appare impresa difficile se, mantenendo intatto il principio di non esentare dal tributo i falsi agricoltori, si prende atto della necessità di uniformare la norma fiscale alle direttive europee ed alla legislazione nazionale per la montagna. Un invito, pertanto, al Ministro delle Finanze ad approvare le indispensabili modifiche al citato decreto 557, allegando in proposito una bozza di articolo.

Un altro rinvio determinerebbe anche un danno per i Comuni che vedono nell'ICI uno dei più consistenti elementi delle proprie entrate. Da tempo i Comuni montani e rurali aspettano questi accatastamenti ben sapendo che procurerebbero nuove entrate, in molte zone tutt'altro che irrisorie. I mancati introiti pensa di metterli lo Stato aumentando i trasferimenti ai Comuni? È giusto che non paghino l'ICI i proprietari delle seconde residenze che pure usufruiscono dei servizi comunali?

Confidando nell'attenzione, La prego di voler gradire deferenti saluti.

Guido Gonzi
Presidente dell'UNCEM

BOZZA DELL'ARTICOLO PROPOSTO DALL'UNCEM:

Al termine della lettera d) dell'art. 9 del decreto legge 30 dicembre 1993, n. 557 convertito in legge 26 febbraio 1994, n. 133, è aggiunto: *"Le norme di cui alla presente lettera in materia di volume d'affari non si applicano ai soggetti di cui alle precedenti lettere a) e b) che siano pensionati ad ogni titolo con riferimento al settore agrosilvopastorale e continuino a dimorare permanentemente nel fabbricato rurale. Non si applicano anche in riferimento alle attività di cui agli artt. 17 e 18 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, dei soggetti o dei coadiuvanti".*

VIABILITÀ INVERNALE

Incontri a Kraniska Gora, Slovenia, tra la ditta ASSALONI e Amministratori e tecnici del settore macchine e attrezzature

Nel contesto dei programmi di verifiche e rilevazioni tecniche che la nostra azienda si impegna ad attuare periodicamente, per l'esecuzione di una serie di performances-tests focalizzati su attrezzature fresaneve, abbiamo individuato in Slovenia, a Kraniska Gora, il luogo non solo climaticamente adatto per la sua vicinanza a passi alpini quali quello di VRSIC dove abbiamo situato il ns. campo prova, ma anche logisticamente ideale per comfort e ospitalità.

Una scelta quindi, che ci consente di coniugare rilevazioni tecniche con un momento di riflessione ed aggiornamento anche per Voi e coloro che sono impegnati nel settore.

Per rendere ancora più ricca ed interessante l'iniziativa, abbiamo allestito presso il parcheggio antistante l'albergo, su veicoli diversi, una vasta esposizione di attrezzature della gamma ASSALONI per lo sgombero neve, la pulizia stradale, lo sfalcio erba ed in collaborazione con la ditta GILETTA, una esposizione di attrezzature per lo spargimento del sale.

Per l'attuazione di questa iniziativa, ci siamo avvalsi della preziosa collaborazione della nostra partner, ditta COSMOS di Lubiana, rappresentante in Slovenia dei prodotti ASSALONI e GILETTA.

Dopo un breve discorso di benvenuto, conformemente al Programma delle 2 giornate (9 Aprile, ripetendosi il 10 Aprile per un altro gruppo di clienti) che Vi alleghiamo di seguito: il nostro incontro è cominciato con la rassegna e la presentazione delle attrezzature allo scopo predisposte, per poi trasferirsi sul campo prova ad oltre 1600 mt di altitudine, dove abbiamo potuto osservare e constatare le prestazioni delle macchine fresaneve di produzione ASSALONI.

Al termine di tale dimostrazione i presenti sono stati nostri graditi ospiti per il pranzo presso la baita ERJAVCEVA KOCA, adiacente il campo di lavoro.

Il tutto si è poi concluso con l'apertura del passo di VRSIC, impiegando le macchine fresaneve allestite sul campo prova, dove la ditta francese THOMAS ha messo a disposizione il veicolo speciale fresaneve da 380 cavalli, su cui è stato montato una fresaneve frontale mod. FF280/2 che abbiamo visto in azione durante la prova su neve.

Gli ospiti che nell'arco dei due giorni (9-10 aprile) si sono alternati in occasione dell'incontro di Kraniska Gora provengono da: Italia, Slovenia, Serbia, Montenegro, Croazia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Germania, Grecia, Francia. Complessivamente circa 200 persone.

I veicoli con attrezzature esposte di fronte all'albergo erano:

IVECO Eurotrakker (grosso autocarro a 3 assi) + lama autostradale A90.40

STEYR (grosso autocarro a 3 assi) + lama FUTURA 2.32

MAN 4x4 (grosso autocarro a 3 assi) + lama 3MRSH e spargitore ARVEL

EUROCARGO 135 E 23 (228 cavalli) dell'IVECO 4x4 (a 2 assi) + vomere Y5-AR e spargitore HF 40.35.

Trattore SAME SILVER 100 + braccio BFP3.65

Trattore STEYR 83TK + braccio BFP3.65-TR

UNIMOG U1450 + Spazzolatrice stradale a rullo SF220

Autocarro MULTICAR + lama Light SL22 + Spargitore KA1000

Autocarro MULTICAR + lama Light SL24.

I veicoli e le attrezzature mostrate in movimento sul campo prova erano invece:

THOMAS (veicolo speciale fresaneve da 380 cavalli) + fresaneve frontale mod. FF280/2

UNIMOG U1200 + fresaneve frontale FF228/1

Trattore SAME + fresaneve laterale FL120-TR e lama ML32

UNIMOG U1250 + fresaneve frontale FF248/1 + lama G90.30

Trattore DEUTZ + braccio BFP3.65 con testata fresaneve TF100.



Panoramica delle attrezzature esibite sul campo-prova